Die rechtliche Stellung der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen

auf Grund des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Ernst Fiedler

1930

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz.

Disposition.

Literaturverzeichnis.

Abegg, Wilhelm: Die Preußische Verwaltung und ihre Reform, Länder und Reich, Berlin 1928.
Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 7. Aufl., Berlin 1928.
Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. 17, 1929.
Berichte über die 82., 95. und 58. Sitzung des Preußischen Landtages, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29.
Bericht des Ausschusses für Gemeindeangelegenheiten über den Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, Landtagsdrucksache Nr. 2769, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29.
Bornhak, Conrad: Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., 2. Bd., Breslau 1912.
v. Brauchitsch, M.: Verwaltungsgesetze für Preußen, 7. Band, 19. Aufl., 8. Bearbeitung, Berlin 1930.
Constantin-Stein: Die deutschen Landkreise, Berlin-Friedenau 1926, Band 1 und 2.
Denkschrift des Reichsstädtebundes: Kommunale Verwaltungsreform und örtliche Selbstverwaltung, Berlin 1928.
Denkschrift des preußischen Städtetages: Grundfragen der kommunalen Neugliederung, Berlin 1929, Heft 6 der Schriftenreihe des deutschen Städtetages.
Deutsche Gemeindezeitung 63. Jahrgang.
Deutsche Gemeinde- und Provinzialzeitung 68. Jahrgang.
Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes nebst dem Entwurf eines Einführungsgesetzes zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, Landtagsdrucksache Nr. 2042, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29.
Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.
Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928.

Genzmer, St.: Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. 7. 1891, Berlin 1908.
Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung vom 30. 11. 1920, 2. Aufl., Berlin 1926.
v. Gierke, Otto: Das deutsche Genossenschaftsrecht 1. Band, Berlin 1868.
Gneist, Rudolf: Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungsstaates, Berlin 1870.
Hatschek, Julius: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 3. und 4. Aufl., Leipzig—Erlangen 1924.
Helfritz, Hans: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens, Berlin 1916.
Derselbe: Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 2. Aufl., Berlin 1927.
Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1919.
Koch-Weser, Erich: Einheitsstaat und Selbstverwaltung.
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Band, 5. Aufl., Tübingen 1911.
Loening, Edgar: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.
Lohmeyer: Zentralismus oder Selbstverwaltung, Berlin 1928.
Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 3 Bände, bearbeitet von Gerhard Anschütz, 7. Aufl., München und Leipzig 1914.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, München und Leipzig 1924.
Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Derselbe: Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928.
Preuß, Hugo: Das städtische Amtsrecht in Preußen, Berlin 1902.
Derselbe: Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität, Festgabe für Laband, Tübingen 1908.
Regionalreform und Kreisverfassung, Gedanken und Vorschläge des preußischen Landkreistages zur kommunalen Verwaltungsreform, Berlin 1928.

Reichsstädtebund, der: zum Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung.
Referenten-Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1930.
Rosin, Heinrich: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in den Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, 1883.
Schoen, Paul: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
Schmoller, Gustav: Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, 1921.
Schroeder-Künßberg: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 6. Aufl., Berlin—Leipzig 1922.
Stier-Somlo, Fritz: Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920, Berlin—Leipzig 1921.
Derselbe: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Aufl., 1. und 2. Hälfte, Mannheim, Berlin, Leipzig 1928.
Derselbe: Die Wandlungen des preußischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918—1921, Oldenburg i. O. — Berlin 1922.
Derselbe: Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 4. Auflage, 1. und 2. Band, München 1925.
Städtetag, der: Mitteilungen des deutschen Städtetages, Jahrgang 23.
Zeitschrift für Selbstverwaltung, Organ des Deutschen und Preußischen Landkreistages, 11. und 12. Jahrgang.
Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Amtliches Organ des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik E. V., 18. und 19. Jahrgang.
Zusammenstellung des Entwurfs eines Einführungsgesetzes zu dem Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes mit den Beschlüssen des Ausschusses für Gemeindeangelegenheiten. Landtagsdrucksache Nr. 2770, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29.

A. Die seit dem Jahre 1918 ergangenen Gesetze zur Neuordnung des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts.

Das Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 (Gesetzslg. S. 91) und das hierzu ergangene Einführungsgesetz vom gleichen Tage hatte den Abschluß einer Reihe von Versuchen gebracht, welche eine Reform des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts zum Ziele hatten. Wie auf fast allen Gebieten des öffentlichen Lebens waren in der Nachkriegszeit auch auf kommunalrechtlichem und kommunalpolitischem Gebiete Wandlungen und Veränderungen eingetreten, denen die bisherigen Gemeindeverfassungsgesetze nicht mehr in vollem Umfange gerecht werden konnten. Eine Neuordnung des Kommunalverfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere eine Neuregelung der rechtlichen Beziehungen zwischen dem Staat und den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, sowie zwischen den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden selbst war daher dringend erforderlich. In besonderem Maße erforderten aber die immer unübersichtlicher gewordenen und ineinander verwobenen Verhältnisse in den dicht besiedelten westlichen Industriebezirken eine rasche gesetzliche Lösung, wenn nicht in diesen Gebieten das kommunale Leben empfindlich gestört und gehemmt werden sollte. Angesichts der Notwendigkeit einer umfassenden Neuregelung der kommunalen Verhältnisse in diesen Gebieten wurde zunächst ein Gesetz über die Neuregelung der kommunalen Grenzen im rheinisch-westfälischen Industriebezirk vom 26. 2. 1926 (Gesetzslg. S. 53) erlassen, dem später ein Gesetz über die weitere Regelung der kommunalen Grenzen im westfälischen Industriebezirk vom 22. 3. 1928 (Gesetzslg. S. 17) folgte. Wenn auch diese Gesetze den dringendsten Bedürfnissen zunächst genügten, so stellten sie immerhin doch nur eine Teillösung dar. Um nun in den

westlichen Industriebezirken eine endgültige Regelung der kommunalen Verhältnisse herbeizuführen, wurde von der preußischen Staatsregierung der Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes [1]) ausgearbeitet, der nach langwierigen parlamentarischen Verhandlungen, wenn auch in Einzelheiten abgeändert, am 10. Juli 1929 die Annahme der gesetzgebenden Körperschaften fand. Gleichzeitig mit diesem Gesetze wurde auch ein Einführungsgesetz erlassen.

Das Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929 beschränkt sich im wesentlichen auf eine Neuabgrenzung der kommunalen Gebietskörperschaften in der Rheinprovinz und in der Provinz Westfalen und enthält infolgedessen auch nur eine regionale Reform des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Anders verhält es sich jedoch mit dem zu dem Neugliederungsgesetze ergangenen Einführungsgesetz, in welches von dem Gesetzgeber Vorschriften aufgenommen wurden, die weit über den für eine regionale Reform gesteckten Rahmen hinausgehen. Der erste und zweite Teil des Einführungsgesetzes nimmt wohl noch auf das Neugliederungsgesetz Bezug und befaßt sich dort mit der näheren Regelung der durch die Neugliederung entstandenen Rechtsverhältnisse. Dem dritten Teile des Einführungsgesetzes kommt indessen eine über das territorial begrenzte rheinisch-westfälische Industriegebiet hinausreichende Bedeutung zu. Sind doch in diesem Teile des Einführungsgesetzes Bestimmungen enthalten, die in das Gemeindeverfassungsrecht des gesamten Staatsgebietes abändernd eingreifen [2]). Wenn von dem Gesetzgeber der Erlaß dieser Vorschriften im Anschluß an das Neugliederungsgesetz für erforderlich erachtet wurde, so geschah dies zunächst aus der Erwägung, daß eine Abänderung einzelner Vorschriften der geltenden Gemeindeverfassungsgesetze vorgenommen werden müsse, wenn nicht die unter großen Schwierigkeiten und mit erheblichen Kosten zu Ende geführte Kommunalreform

---

[1]) Vergl.: Landtagsdrucksache Nr. 2042 a. a. O. Sp. 65 ff.

[2]) Vergl.: Begründung zum Gesetzentwurf, Landtagsdrucksache Nr. 2042 Sp. 73 und Runderl. d. Min. d. J. vom 25. 7. 1929 IV a IV 806 III (Min. Bl. S. 631, abgedruckt bei v. Brauchitsch a. a. O. S. 810).

im rheinisch-westfälischen Industriegebiet einer Gefährdung durch einzelne Gemeinden, welche in einer dem Gemeinwohl entgegenstehenden Weise subjektiven Wünschen Geltung verschaffen wollen, ausgesetzt werden sollte. Sodann sollten aber auch durch die Aufnahme der Bestimmungen des dritten Teils in das Einführungsgesetz für eine großzügige allgemeine kommunale Verfassungs- und Verwaltungsreform, zu der es trotz wiederholter Bemühungen bisher nicht gekommen war, die Wege geebnet und der Gefahr vorgebeugt werden, daß der Gesetzgeber bei der Ausführung der in Aussicht genommenen Reform sich vor vollendete Tatsachen gestellt sieht, die einer zweckmäßigen Lösung des ganzen Problems dann nur hinderlich im Wege stehen.

Die durch den Teil III des Einführungsgesetzes herbeigeführte Aenderung des Gemeindeverfassungsrechts ist nun nicht der erste Schritt auf dem Gebiete einer allgemeinen kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsreform in Preußen. Ansätze hierfür sind wohl schon vorhanden, jedoch stellen auch sie jeweils nur eine Teillösung dar, indem eine endgültige Regelung dieser Fragen den neu zu erlassenden Gemeindeverfassungsgesetzen überlassen bleiben sollte. Von den bisherigen kommunalrechtlichen Reformen sind zunächst hervorzuheben die Maßnahmen, welche unter Berücksichtigung der seit der Staatsumwälzung gegebenen Verhältnisse eine Aenderung des Wahlrechts zu den Vertretungskörperschaften der Gemeinden und höheren Kommunalverbände bezweckten. Von besonderer Bedeutung für die Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der Städte und Landgemeinden waren zunächst das Gesetz über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen (Gemeindewahlgesetz) vom 9. 4. 1923 in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. 2. 1924 (Gesetzslg. S. 99), ferner das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen (Gemeindewahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. 2. 1924 (Gesetzslg. S. 99) vom 14. 6. 1924 (Gesetzslg. S. 551) in der Fassung des Gesetzes vom 24. Juli 1924 (Gesetzslg. S. 591) und schließlich das Gesetz über die Festsetzung der Gemeindewahlen vom 18. 4. 1928 (Gesetzslg. S. 99) in der Fassung vom 1. 11. 1928 (Gesetzslg. S. 207) mit dem Zusatz vom 26. 2. 1929 (Gesetzslg. S. 7). Für die Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der höheren

Kommunalverbände erging das Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. 10. 1925 (Gesetzslg. S. 123) und das Gesetz über die Festsetzungen der Wahlen zu den Provinziallandtagen (Kommunallandtagen) und den Kreistagen sowie zur Ergänzung des Gesetzes über die Festsetzung der Gemeindewahlen vom 18. 4. 1928 (Gesetzslg. S. 99) vom 29. 10. 1928 (Gesetzslg. S. 197). Einige andere wichtige Aenderungen des Gemeindeverfassungsrechts enthielt das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927 (Gesetzslg. S. 211). Alle diese Versuche einer allgemeinen Reform des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts fanden zunächst ihren Abschluß in dem zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes ergangenen Einführungsgesetze vom 29. 7. 1929.

Der Teil III des Einführungsgesetzes sieht nun im ersten Abschnitt zunächst eine Aenderung der Städteordnungen vor, indem dort den Großstädten die Möglichkeit zur Dekonzentrierung[3]) ihrer Verwaltung gegeben wird, und zwar in der Weise, daß die Großstädte für Ortsteile, die die Bedeutung einer engeren Gemeinschaft besitzen, durch Gemeindebeschluß eine örtliche Verwaltung einrichten können, für welche eine Abweichung von den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über die Gemeindeverfassungsgesetze hinsichtlich einiger in dem Einführungsgesetz näher bezeichneter Punkte zulässig ist. Der Abschnitt II des dritten Teiles des Einführungsgesetzes bringt sodann einige wichtige Neuerungen und Abänderungen auf dem Gebiete des Kreisverfassungsrechts. Durch die Bestimmungen dieses Abschnitts wird das Verhältnis der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften im Landkreise, der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte, zu den Kreiskommunalverbänden auf eine wesentlich andere rechtliche Grundlage gestellt, als sie bis zum Erlaß des Einführungsgesetzes gegeben war. Zwei Bestimmungen sind es, die für die Stellung der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen von erheblicher Bedeutung sind, nämlich die Verleihung der Kompetenz-Kom-

[3]) Vergl.: Begründung zum Entwurf, Landtagsdrucksache Nr. 2042 Sp. 73, 74.

petenz an die Landkreise (§ 43 ff. des Einführungsgesetzes) und die Aufhebung des Auskreisungsrechtes der kreisangehörigen Städte (§ 50 des Einführungsgesetzes). Diesen Vorschriften lag der Gedanke zu Grunde, für das Verhältnis der Kommunalkörperschaften zueinander, insbesondere der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen, eine Regelung zu finden, die eine zweckmäßige und den Bedürfnissen der Einwohner entsprechende Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten auf dem flachen Lande ermöglichte und Streitigkeiten zwischen den kreisangehörigen Gemeinwesen und den Landkreisen über ihre Zuständigkeit für die Erfüllung der einzelnen kommunalen Aufgaben ausschloß. Dieses Problem war erst in der Nachkriegszeit mit besonderer Schärfe hervorgetreten. Eine gesetzliche Lösung desselben war in den letzten Jahren besonders dringlich geworden und sollte nunmehr noch vor der in Aussicht genommenen allgemeinen kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsreform im Anschluß an das Neugliederungsgesetz herbeigeführt werden. Bezeichnend dafür, welche Wichtigkeit der Lösung dieses Problems von allen Beteiligten beigemessen wurde, sind einerseits die zahlreichen Eingaben, Proteste und Denkschriften, mit denen Parlament und Staatsregierung vor der Verabschiedung des Einführungsgesetzes überschüttet wurden, andererseits die mannigfachen Aufsätze und Abhandlungen in der Tages- und Fachpresse. Da es sich vor der Verabschiedung des Gesetzes vor allem darum handelte, eine praktische den gegebenen Verhältnissen entsprechende Lösung des Problems zu gewinnen, ist es nur verständlich, wenn das Problem in den Denkschriften und Aufsätzen mehr vom kommunalpolitischen Standpunkt aus betrachtet wurde, während die rechtliche Seite mehr in den Hintergrund trat. Aufgabe dieser Arbeit soll es daher sein, die durch das Einführungsgesetz geschaffene Neuregelung hinsichtlich der Stellung der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen.

B. Die Entwicklung des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts auf dem flachen Lande.

Bevor jedoch auf die Aenderungen bezüglich der rechtlichen Stellung der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen näher eingegangen wird, erscheint es zweckmäßig zu sein, um diese Neuregelung schärfer hervortreten zu lassen, zunächst eine kurze Darstellung der Entwicklung des ländlichen Gemeindeverfassungsrechts in den verflossenen Jahrhunderten bis zum Ausbruch des Weltkrieges vorauszuschicken, um dann hieran anschließend unter Berücksichtigung der während der Nachkriegszeit unternommenen Reformversuche zu der durch das Einführungsgesetz geschaffenen Rechtslage eingehender Stellung zu nehmen.

Der Ursprung der deutschen Landgemeinden [4]) läßt sich im allgemeinen bis zu den Markgenossenschaften des alten deutschen Rechts zurückverfolgen [5]). In diesen Markgenossenschaften war eine scharfe Trennung zwischen den im Privateigentum der Genossen stehenden Häusern, Höfen und Stallungen innerhalb des Dorfes und der außerhalb des engeren Dorfgebietes liegenden im Gesamteigentum der Dorfbewohner stehenden „Mark" durchgeführt. Die „Mark" wiederum wurde noch in die „Feldmark" mit den bebauten Aeckern und Wiesen und in die „Gemeine Mark" oder „Allmende" geschieden, zu welcher das im weiteren Umkreis des Dorfes gelegene Gelände mit Wald, Weide, Moor, Seen und Wasserläufen gehörte. Dieser Unterschied gründet sich darauf, daß die Feldmark in einzelne Ackerstreifen, Gewanne, aufgeteilt war, und die Gewanne jährlich durch Verlosung an die Genossen zur Bebauung und Bewirtschaftung, jedoch unter Beobachtung des Flurzwanges, abgegeben wurden, während dieses Sondernutzungsrecht bei der Allmende ganz fehlte. Diese stand vielmehr jedem Markgenossen zur freien und ungeteilten Nutzung zur Verfügung. Die Zugehörigkeit

[4]) Vergl. zu diesem Abschnitt die eingehenden Ausführungen bei Schöen a. a. O. S. 41 ff; Otto v. Gierke a. a. O. S. 62 ff; Schröder-Künßberg a. a. O. S. 61 ff, S. 218 ff.

[5]) Vergl. Helfritz in v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze a. a. O. S. 168.

zu einer solchen Markgenossenschaft setzte in erster Linie den Besitz einer Hofstätte innerhalb des Dorfes voraus. Infolgedessen werden die Rechtsverhältnisse der Markgenossenschaften mehr dem privaten Recht zugerechnet, zumal es auch den heute bestehenden Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Recht im alten deutschen Recht noch nicht gab.[6]) Die Dorfgemeinde in ihrer Gesamtheit war ehemals frei und unabhängig und nur den königlichen Beamten unterstellt. Diese Unabhängigkeit ging jedoch im Laufe der Zeit verloren, indem die Dorfgemeinden mit dem Erstarken der Grundherrschaften mehr und mehr in die Gewalt derselben gerieten.[7])

Die im 12. und 13. Jahrhundert einsetzende Kolonisation des nordöstlichen Deutschlands war für die Entwicklung der ländlichen Verhältnisse in diesen Gegenden von besonderer Bedeutung. Weite, nur spärlich bevölkerte Gebiete waren hier in den Besitz des Reiches und des deutschen Ordens gelangt und boten für eine Ansiedlung des im Reichsinnern immer größer werdenden Bevölkerungsüberschusses die günstigste Gelegenheit. Die Kolonisation ging in den Grundzügen so vor sich, daß die vom Reich und von dem deutschen Orden mit großen Ländereien belehnten geistlichen und weltlichen Fürsten einem Unternehmer einen begrenzten Teil ihrer Besitzungen überwiesen und innerhalb desselben einige Hufen Land zum Eigentum gaben. Der Unternehmer hatte nun selbst ein Gehöft anzulegen und im übrigen Einwanderer heranzuziehen und anzusiedeln. Die Kolonisten blieben auf ihrem Grund und Boden freie und unabhängige Männer, jedoch waren sie dem Grundherrn gegenüber zur Zahlung eines Zinses als Anerkennung seines Obereigentums und zu anderen Diensten, wie z. B. zum Zwecke der Burgen- und Wegeunterhaltung und zu Hand- und Spanndiensten im militärischen Interesse verpflichtet. Der Unternehmer, Schulze genannt, hatte das Schulzenamt in seiner Kolonie zu übernehmen. Er war aber sonst, abgesehen von seiner Verpflichtung zur Leistung des Lehnskriegsdienstes und zur Entrichtung der Lehnswere, frei von Ab-

[6]) Vergl.: Helfritz in v. Brauchitsch a. a. O. S. 168; Bornhak a. a. O. S. 207.

[7]) Vergl.: Otto v. Gierke a. a. O., S. 202 ff; Schröder-Künßberg, S. 456 ff.

gaben.[8]) Diese Art der Ansiedlung nach „Schulzenrecht" war in Brandenburg, Sachsen und Schlesien die übliche. In anderen Formen vollzog sich die Kolonisation im deutschen Ordenslande. Sie erfolgte hier nach „Kulmischem Rechte." [9]) Die Ansiedlung wurde entweder in Einzelgehöften, welche die Beliehenen als vererbliches Eigentum für ewige Zeiten erhielten, wofür sie dem Orden gegenüber zur Entrichtung eines geringen Zinses und zur Leistung von Kriegsdiensten verpflichtet waren, oder in Dorfgemeinden vorgenommen. Aus der Ansiedlung in Einzelgehöften entstanden die sogenannten „Kölmischen Güter." Die Gründung der Dorfgemeinden erfolgte in der Weise, daß entweder mehrere freie Männer mit einem unbebauten Gelände beliehen wurden und das Recht hatten, sich eine Gemeindeverfassung zu geben und die Ortsobrigkeit zu wählen, oder daß einem Unternehmer nach Schulzenrecht die Anlage des Dorfes übertragen wurde. Jedoch war dies im Ordenslande auch nicht die einzige Form der Ansiedlung, vielmehr hatte die Beleihung nach Preußischem Rechte und nach Magdeburgischem Lehnsrechte noch ihre Besonderheiten.[10]) Die durch die Kolonisation entstandenen Dörfer bildeten die untersten Bezirke für die staatliche Verwaltung. In ihnen hatte der Schulze als Organ des landesherrlichen Vogtes die Dorfpolizei und die niedere Gerichtsbarkeit in den Händen. Zugleich hatte er auch die Abgaben und sonstigen Gefälle für den Landesherrn einzuziehen. Ein rechtliches Verhältnis zwischen den einzelnen Dorfbewohnern war vornehmlich in der Gemeinschaft der Benutzung von Wald und Weide begründet und lag daher im wesentlichen auf privatrechtlichem Gebiete. Eine öffentlichrechtliche Bedeutung als Kommunalverbände im heutigen Sinne kam diesen Landgemeinden nicht zu.[11])

Einen wesentlich anderen Entwicklungsgang hatte der ritterschaftliche Großgrundbesitz[12]) im östlichen Deutschland

---

8) Vergl.: Schoen a. a. O. S. 44; Bornhack a. a. O. S. 206.

9) Vergl.: Schoen a. a. O. S. 44.

10) Vergl.: Schoen a. a. O. S. 45.

11) Vergl.: Schoen a. a. O. S. 45; Bornhak a. a. O. S. 207.

12) Vergl.: Helfritz in v. Brauchitsch, S. 169; Schoen a. a. O. S. 46; Bornhak a. a. O. S. 207; Schröder-Künßberg a. a. O. S. 466.

genommen. War die Ansiedlung von Bauern in Dörfern hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus erfolgt, so verdankt der ritterschaftliche Großgrundbesitz seine Entstehung mehr dem Bedürfnis der Landesherren, ihrem Lande durch Ansiedlung eines zu Kriegsdiensten verpflichteten Ritterstammes militärischen Schutz gegen die östlichen Nachbarn zu gewähren. Für die Verteidigung der sich weithin erstreckenden Gebiete des deutschen Ostens war eine bedeutend größere militärische Macht erforderlich, als sie im allgemeinen von den Markgrafen des westlichen Deutschlands mit ihrer beschränkten Zahl von Ministerialen gestellt wurde. Die Landesherren sahen sich daher genötigt, dem ritterbürtigen Adel größere Gebiete ihres Landes mit der Verpflichtung zu ritterlichen Kriegsdiensten zu Lehen zu geben. Der dem einzelnen Ritter überwiesene Grund und Boden wurde als Rittergut bezeichnet. Als solches unterstand es dem landesherrlichen Vogte direkt, welcher auch die Gerichtsbarkeit und sonstigen landesherrlichen Rechte ausübte. Mit den unter dem Schulzen als Ortsobrigkeit stehenden Landgemeinden hatten die Rittergüter dagegen nichts gemein. Auch waren sie nicht wie die Landgemeinden dem Landesherrn gegenüber zur Zahlung von Zinsen, Beden und zu anderen Abgaben verpflichtet.

In dem bisher bestehenden unabhängigen Verhältnis zwischen Landgemeinden und Rittergütern trat während des 13. und 14. Jahrhunderts eine die Unabhängigkeit der Landgemeinden stark beeinflussende Wandlung ein. Infolge der zahlreichen Kriege waren die Landesherren in immer größere Schulden geraten. Die Deckung ihrer Schulden suchten sie im Wege der Veräußerung ihrer Rechte über die Dorfinsassen an die Rittergutsbesitzer zu erreichen. Von nun an mußten die Bauern ihre Beden, Hufzinsen, Zehnten nicht mehr an den Landesherrn, sondern an den Rittergutsbesitzer entrichten, dem sie ferner auch zur Leistung von Hand- und Spanndiensten verpflichtet waren. Des weiteren war auch das Patronatsrecht über die Kirchen und die Gerichtsbarkeit über die umliegenden Gemeinden und Höfe auf den Rittergutsbesitzer übergegangen. Aus diesem Uebergang der landesherrlichen Rechte auf die Rittergutsbesitzer waren die Gutsherrschaften entstanden. Da nunmehr die Rittergüter den Landesherrn den Dorfgemeinden

gegenüber vertraten und sie zu den eigentlichen Herren der in den Dörfern ansässigen Bauern, diese aber ihre Untertanen geworden waren, hatte die Meinung Platz gegriffen, daß auch das Obereigentum an dem Grund und Boden der Bauern auf die Rittergutsbesitzer als den Grundherren übergegangen sei. Diese Entwicklung von der Gutsherrschaft zur privatrechtlichen Grundherrschaft war vor allem in der Mark die vorherrschende. In den weiter östlich gelegenen Gebieten des Ordenslandes, Pommerns und Schlesiens war die Entwicklung in umgekehrter Folge vor sich gegangen. Hier war die Grundherrschaft das Primäre, indem die Landesherren die adligen Ritter gleich mit größeren Gebieten belehnten und ihnen die Ansiedlung von Kolonisten in Dörfern innerhalb dieser Landstrecken überließen. Die Gutsherrschaft, welche im Gegensatz zur privatrechtlichen Grundherrschaft mehr öffentlich rechtlicher Natur war, entwickelte sich daraus, daß die Grundherren in den Besitz der Gerichtsbarkeit und der Polizeigewalt über die von ihnen angesiedelten Bauern gelangten, welche sie jedoch meistens durch die von ihnen eingesetzten Lehnschulzen ausüben ließen. Unabhängig davon, auf welche Art und Weise die Rittergüter zur Entstehung gelangt waren, war bald ein sie kennzeichnendes Merkmal das Recht auf Besitz von bäuerlichen Untertanen. Mit dem im 16. Jahrhundert einsetzenden und später weiter um sich greifenden Verfall des Bauernstandes trat neben die bereits bestehende dingliche Abhängigkeit der Bauern von den Rittergütern die persönliche Erbuntertänigkeit derselben. Da es an einer festen Abgrenzung zwischen dem bäuerlichen Gelände und den der Grundherrschaft gehörenden Besitzungen mangelte, wurde es allmählich zur Uebung, daß heimgefallene oder verlassene Höfe zu den Rittergütern eingezogen wurden. Diese Praxis hatte eine besonders starke Ausdehnung des grundherrlichen Besitzes zur Folge, als nach dem 30jährigen Kriege die verlassenen bäuerlichen Besitzungen, sogenannte „Wüste Hufen“, den Rittergütern zugeschlagen wurden. Die Rittergutsbesitzer beschränkten sich jedoch bei dem Bestreben auf Vermehrung ihres Grundbesitzes nicht allein auf die Einziehung verlassener Hufen, sondern sie suchten auch noch besetzte Stellen auszukaufen und den Bauern auch gegen seinen Willen von Haus und Hof zu entsetzen.

Waren somit die Dorfgemeinden im Laufe der Jahrhunderte in eine immer größere Abhängigkeit zu den Rittergütern geraten, so daß von einem selbständigen Gemeindeleben überhaupt nicht gesprochen werden konnte, so trat hierin am Anfang des 18. Jahrhunderts eine Wendung zu günstigeren Lebensverhältnissen für den unterdrückten Bauernstand durch die verschiedenen Edikte Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II. ein, welche eine erhebliche Milderung und Abschwächung der Uebergriffe der Rittergutsbesitzer erstrebten. Wenn auch die Abhängigkeit der Bauern von dem Grundbesitz in wirtschaftlicher Hinsicht und die persönliche Erbuntertänigkeit zunächst nach wie vor bestehen blieb, so waren doch die gröbsten Auswüchse des grundherrlichen Regiments beseitigt worden. Durch die Edikte vom 29. 6. 1714, 31. 3. 1717 und 30. 8. 1717 hatte Friedrich Wilhelm I. dem weiteren Einziehen von bäuerlichen Stellen zu dem grundherrlichen Vorwerkslande in der Kurmark Einhalt geboten und verordnet, daß alle nach dem Stichjahr 1624 eingezogenen bäuerlichen Stellen wieder zu besetzen seien. Gleiche Anordnungen traf Friedrich II. in seiner Konstitution vom 14. 7. 1749 für Schlesien, welche durch Edikt vom 12. 8. 1749 auch auf die übrigen Provinzen ausgedehnt wurden. Des weiteren wurde durch das Edikt vom 5. 7. 1764 für Schlesien und durch das Edikt vom 12. 7. 1764 für die übrigen Provinzen festgesetzt, daß die seit dem Jahre 1723 oder 1740 wüstgewordenen oder eingezogenen Höfe und Aecker neu zu besetzen seien und daß in Zukunft freiwerdende Aecker wieder ausgeliehen werden müssen. Von dieser Regelung wurde Ostpreußen zunächst ausgenommen, wo die genannten Edikte erst durch Verordnung vom 31. 5. 1806 in Kraft gesetzt und als Normaljahr das Jahr 1772 bestimmt wurde, das dann auch für die 1772 hinzugekommenen Gebiete Westpreußen und Ermland als Normaljahr in Geltung trat. All diese Maßnahmen, insbesondere die nunmehr fortschreitende Trennung von Bauern- und Gutsbesitz hatten zur Folge, daß auf dem platten Lande allmählich wieder geordnete Verhältnisse zurückkehrten und die Wiederbelebung des Gemeindelebens gefördert wurde. In dem am 5. Februar 1794 verkündeten Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten fand diese Entwicklung dann auch ihren gesetzlichen Ausdruck. In dem „Vom Bauernstande" handelnden 7. Titel

des zweiten Teiles wurden die ländlichen Verhältnisse einer näheren gesetzlichen Regelung unterworfen. Wenn auch das Allgemeine Landrecht nur subsidiäre Geltung hatte, so wurden hier doch erstmalig die Rechtsverhältnisse der Landgemeinden für das ganze Staatsgebiet einheitlich geordnet. Neue Rechtsgrundsätze sind für das ländliche Gemeindeverfassungsrecht durch das Allgemeine Landrecht allerdings auch nur vereinzelt aufgestellt worden, so daß in ihm hauptsächlich die Entwicklung des ländlichen Gemeindelebens, wie sie bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts gediehen war, zur Wiedergabe gelangt. Die Dorfgemeinde wurde danach von den Besitzern der im Dorf oder in der Dorfgemarkung gelegenen bäuerlichen Grundstücke gebildet. Ihr standen die Rechte einer öffentlichen Korporation zu, über die die Aufsichtsrechte von der Gutsherrschaft ausgeübt wurden. Das Aufsichtsrecht umfaßte vor allem die Genehmigungsbefugnis der Gutsherrschaft zu dem Erwerb von Immobilien durch verpflichtenden Vertrag, zu Pachtungen außerhalb der Gemeindeflur, zur Veräußerung von Liegenschaften und Gerechtigkeiten und zur Eingehung von Schulden. Der Dorfgemeinde stand der Schulze vor, welcher von der Gutsherrschaft aus den Reihen der Dorfinsassen ernannt wurde. War das Schulzenamt an den Besitz eines Grundstückes gebunden, so mußte jeder neue Erwerber desselben von der Gutsherrschaft bestätigt werden. Aufgabe des Schulzen war es, die Gemeindegeschäfte zu führen und unter Hinzuziehung von Schöffen, die mit ihm zugleich das Dorfgericht für Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit darstellten, das Gemeindevermögen zu verwalten. Ferner hatte der Schulze die Gemeindeversammlung — eine Gemeindevertretung gab es zu jener Zeit noch nicht — einzuberufen und zu leiten. Außerdem lagen ihm auch einzelne polizeiliche Funktionen ob. Bei der Dorfgemeinde dieser Zeit standen die wirtschaftlichen Interessen der Gemeindemitglieder noch im Vordergrund, während ihr das Merkmal eines politischen Kommunalverbandes noch abging. Dies kam hauptsächlich auch darin zum Ausdruck, daß die Gemeindeversammlung nichts zum Nachteile der übrigen Dorfinsassen beschließen durfte. Den Dorfgemeinden standen mit obrigkeitlichen Machtbefugnissen ausgestattet die Gutsherrschaften gegenüber. Das Recht zum Halten von Untertanen war an den Besitz eines Rittergutes

geknüpft. Die Rechte und Pflichten der Gutsherrschaft ihrer Dorfgemeinde gegenüber waren im Allgemeinen Landrecht eingehend geregelt.

Die Reformgesetzgebung der Stein-Hardenbergischen Periode war für das ländliche Gemeindeverfassungsrecht nicht von der gleichen Bedeutung wie für das Städterecht.[13]) Vielmehr hatten sich die Verhältnisse, wie sie sich im 18. Jahrhundert entwickelt und wie sie im Allgemeinen Landrecht ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden hatten, noch lange unverändert erhalten. Immerhin war aber die nach dem Kriege von 1806/07 einsetzende Agrargesetzgebung der weiteren Entwicklung des ländlichen Gemeindelebens förderlich gewesen und hatte die Grundlage geschaffen, auf der das Verfassungsrecht der Landgemeinden aufgebaut werden konnte.

Zunächst waren hier von grundlegender Bedeutung die beiden Edikte vom 9. 10. 1807 betr. „Den erleichterten Besitz und freien Gebrauch des Grundeigentums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner“ und vom 14. 9. 1811 betr. „Die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse“ mit der dazu ergangenen Deklaration vom 29. 5. 1816. Durch das Edikt von 1807 wurden die bisher bestehenden ländlichen Besitzbeschränkungen beseitigt und den Bauern die persönliche Freiheit zurückgegeben, indem die Erbuntertänigkeit mit Wirkung vom Martinitag 1810 ab allgemein für aufgehoben erklärt wurde. Das Edikt von 1811 verschaffte darauf den Bauern auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit von den Gutsherren, indem ihnen nach Ablösung der Naturaldienste und gegen Abgabe einzelner Teile ihrer Ländereien oder gegen Entschädigung in Geld oder Rentenübernahme das freie Eigentum an den ihnen verbleibenden Höfen und Aeckern gewährt wurde. Durch diese Maßnahmen wurde eine scharfe Trennung zwischen der bäuerlichen Gemeinde und dem im Eigentum des Gutsherrn stehenden Gutsbezirke nebst den erlangten Abfindungsparzellen und dem noch vorhandenen Vorwerkslande erreicht. Zwischen Landgemeinden und Gutsbezirken als Kommunalverbände bestand ein rechtlicher Zusammenhang von nun

[13]) Vergl.: Schoen a. a. O. S. 52 ff; Helfritz in v. Brauchitsch a. a. O. S. 172; Stier-Somlo, Handbuch, a. a. O. S. 376; Bornhak a. a. O. S. 211.

an nicht mehr. Die Auseinandersetzung hinsichtlich der Frage über die kommunale Eigenschaft einzelner Gutsparzellen wurde durch das Armenpflegegesetz vom 31. 12. 1842 endgültig herbeigeführt, indem hier die Landgemeinden als Armenpflegebezirke den Gutsbezirken gegenübergestellt wurden. Im übrigen war aber diese Periode einer allgemeinen durchgreifenden Regelung des Landgemeindeverfassungsrechts nicht günstig gewesen, vielmehr sind in dieser Hinsicht immerhin nur vereinzelte Anordnungen in den Gesetzen getroffen worden. So waren in Ausführung der Verordnung betr. die Organisation der Generalkommissionen vom 20. 6. 1817 (Gesetzslg. S. 161) und der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. 6. 1821 (Gesetzslg. S. 53) gelegentlich der Regulierung der Verhältnisse zwischen Bauern und Gutsherren in den Gemeinheitsteilungsrezessen auch vielfach öffentlich rechtliche Bestimmungen im Hinblick auf die Ortsverfassung getroffen worden.

Der Versuch zur Schaffung eines einheitlichen Gemeindeverfassungsrechts wurde zum ersten Male in dem Justizorganisationsgesetz vom 2. 1. 1849 (Gesetzslg. S. 1) und in der auf der Grundlage des Artikels 105 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850 ergangenen Gemeindeordnung vom 11. 3. 1850 unternommen. Letztere war wegen ihrer kurzen Geltungsdauer ohne nachhaltige Bedeutung. Dagegen wurde durch das Gesetz vom 2. 1. 1849 die gutsherrliche Gerichtsbarkeit aufgehoben, jedoch durch Gesetz vom 14. 4. 1856 (Gesetzslg. S. 354) wieder hergestellt. An demselben Tage erging das Gesetz betr. die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen der Monarchie (Gesetzslg. S. 359), welches eine Ergänzung zu den bisher ergangenen Gesetzen bilden sollte. Dieses Gesetz sah die Bildung von Gemeindevertretungen vor, welche an die Stelle der Gemeindeversammlung trat, die bis dahin das allein berufene Vertretungsorgan der Landgemeinden war. Die Gemeindevertretung hatte die Befugnis zum Erlaß eines Ortsstatuts, das der Bestätigung des Ministers des Innern bedurfte. Durch ministerielle Anordnung konnte die Gemeindevertretung aufgelöst werden. Auch hinsichtlich der Veränderung der Grenzen der Gemeinden und Gutsbezirke und der Eingemeindung und Auseinandersetzung waren in diesem Gesetz Bestimmungen getroffen worden. Dieser Zu-

stand erhielt sich bis zum Erlaß der Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 13. 12. 1872, welche erhebliche Aenderungen auch bezüglich des Landgemeindeverfassungsrechts zur Folge hatte. Die Aufsicht über die Landgemeinden wurde durch sie den Gutsherren genommen und auf den Landrat übertragen, sowie die örtliche Polizeigewalt in die Hand eines Amtsvorstehers gelegt, der nunmehr an die Spitze der neu geschaffenen Amtsbezirke trat. Die Gemeinden erhielten ferner das Recht, ihre Schulzen und Schöffen selbst zu wählen, während zugleich die Verwaltung des mit dem Besitz des Schulzengrundstückes verbundenen Schulzenamtes in Wegfall kam. Die endgültige Trennung zwischen Landgemeinde und Gutsbezirk war somit auch in verwaltungsrechtlicher Hinsicht durchgeführt und zwei gleichberechtigte Selbstverwaltungskörper geschaffen worden.

Dies war im allgemeinen die Entwicklung des Landgemeindeverfassungsrechts, wie sie bis in die achtziger Jahre des verflossenen Jahrhunderts hinein gediehen war. Der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Kriege von 1870/71 hatte auch die Verhältnisse auf dem platten Lande nicht unberührt gelassen, so daß hier eine endgültige den wirtschaftlichen Verhältnissen des platten Landes Rechnung tragende Regelung der ländlichen Verfassung dringend erwünscht war, zumal sich die Verwaltung infolge der in vielen einzelnen Gesetzen verstreuten Bestimmungen, welche zum Teil ein schon recht beträchtliches Alter hatten, äußerst schwierig gestaltete. Diesem Bedürfnis kam die Regierung durch die Vorlage eines Entwurfes einer Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen nach, der dann zu dem Erlaß der heute noch geltenden Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. 7. 1891 führte. In den Geltungsbereich dieses Gesetzes wurde auch Neu-Vorpommern und Rügen einbezogen, wo bis dahin noch die alte schwedische Dorfverfassung gegolten hatte. Sodann wurde die Landgemeindeordnung mit unbeträchtlichen Aenderungen durch Gesetz vom 4. 7. 1892 auch auf Schleswig-Holstein als Landgemeindeordnung für Schleswig-Holstein in Kraft gesetzt. Von ihr wurden jedoch nicht betroffen die Kirchspiellandgemeinden der Kreise Husum, Norderdithmarschen und Süderdithmarschen, sowie die Insel Helgoland, für deren Bauernschaften und Dorfschaften die

Verordnung betr. die Landgemeindeverfassungen im Gebiete der Herzogtümer Schleswig und Holstein vom 22. 9. 1867 bestehen blieb. Von den Landgemeindeordnungen der übrigen preußischen Provinzen sind hier noch anzuführen die Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4. 8. 1897 (Gesetzslg. S. 301), welche ihre Grundlage in der Gemeindeordnung für die Städte und Landgemeinden Kurhessens vom 23. 10. 1834 hat und in vielen Beziehungen mit der östlichen Landgemeindeordnung übereinstimmt. Wesentlich verschieden von der östlichen Landgemeindeordnung sind dagegen die Landgemeindeordnung für Westfalen vom 19. 3. 1856 und die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. 7. 1845 in der Fassung des Gesetzes vom 15. 5. 1856 (Gesetzslg. S. 435).

Während sich die Entstehung der deutschen Landgemeinden bis zu den altdeutschrechtlichen Markgenossenschaften zurückverfolgen läßt, hatte sich die preußische Kreisverfassung[14]) aus den ständischen Verhältnissen in der Mark Brandenburg während des 17. Jahrhunderts entwickelt. Anstelle des Landtages, in dem ursprünglich Adel, Geistlichkeit und Städte zur Wahrung ihrer Interessen dem Landesherrn gegenüber vertreten waren, hatte man zur Beratung von Angelegenheiten mit geringerer Bedeutung einen ständischen Ausschuß gebildet, welcher sich aus Vertretern der Ritterschaft und der größeren Städte zusammensetzte. Dieser ständische Ausschuß mußte vor jeder Zusammenberufung neugewählt werden. Das ganze Land wurde für die Wahl der Ausschüsse in Wahlbezirke eingeteilt, die sich mangels einer anderen Verwaltungseinteilung des Landes an die schon seit dem 16. Jahrhundert bestehenden Amtsbezirke der gerichtlichen Vollstreckungsbeamten, der Landreiter, anlehnte. Die Landreiter hatten die Rittergutsbesitzer ihres Bezirks zu den Wahlversammlungen einzuberufen. Aus den Wahlversammlungen der Ritterschaft hatten sich im Laufe der Zeit eigene ständische Körperschaften gebildet. Diese zogen immer mehr Aufgaben zur eigenen Erledigung an sich, oder es wurden ihnen auch solche von dem Landesherrn übertragen. Unter anderem hatten sie die Richtlinien festzustellen, nach

[14]) Vergl. hierzu Helfritz in v. Brauchitsch a. a. O. S. 2. ff; Schoen a. a. O. S. 361 ff; Bornhak a. a. O. S. 271 ff; Stier-Somlo, Handbuch a. a. O. S. 527 ff.

welchen die vom Kreise aufzubringenden Steuern und Leistungen umgelegt werden sollten, während der Landtag sich nur auf die Verteilung der Steuern auf die einzelnen Kreise beschränkte. Schließlich wandte sich der Landesherr unter Uebergehung des Landtages und seiner Ausschüsse wegen Bewilligung der Steuern und auch in anderen Angelegenheiten direkt an die Kreisstände. Zur Erleichterung des Verkehrs mit denselben setzte der Kurfürst im 17. Jahrhundert an die Spitze der Kreise einen von den Kreisständen in Vorschlag gebrachten „Landkommissar" oder „Kreisdirektor." In dieses Amt wurden in erster Linie die in die ständischen Ausschüsse gewählten „Kreisverordneten" oder „Landräte" berufen. Ihre Aufgabe war es, zunächst die von den Kreisständen aufzubringenden Geld- und Naturalleistungen für das stehende Heer einzuziehen. Sodann wurden ihnen einzelne Zweige der Polizeiverwaltung auf dem flachen Lande und die Aufsicht über die gutsherrliche Verwaltung übertragen. Seit dem Jahre 1701 wurde der Titel „Landrat" zum ständigen Amtstitel der Kreiskommissare, wenngleich der Titel „Kreisdirektor" vereinzelt noch beibehalten wurde. Aus dem ehemals ständischen Beamten war unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. schließlich ein Beamter des Landesherrn geworden.

War dies die Entwicklung der Kreisverfassung bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts in der Mark Brandenburg gewesen, so hatte sie sich in den übrigen Landesteilen in einer mehr oder weniger abweichenden Weise vollzogen [15]). Das Endergebnis war jedoch in allen Fällen dasselbe gewesen, und überall hatte schließlich die Entwicklung zu dem Uebergang des Landrates aus ständischen in landesherrliche Dienste geführt. In ihren Grundzügen war die Kreisverwaltung zu folgendem Aufbau gelangt. Zu dem Kreisverband gehörte das ganze platte Land mit den Landgemeinden, den Gutsbezirken und den Amts- und Mediatstädten. Dagegen wurden die größeren Immediatstädte von den Kreisverbänden nicht erfaßt. Das eine der beiden Organe der Kreisverwaltung, der Kreistag, setzte sich aus den adligen Rittergutsbesitzern des Kreises und den Vertretern der geistlichen Stiftungen, Universitäten und Städte, welche Rittergüter besaßen, zu-

---

[15]) Vergl.: Schoen a. a. O. S. 362.

sammen. Zu der Zuständigkeit der Kreistage gehörte neben der Verteilung der vom Kreise aufzubringenden Steuern und sonstigen Leistungen die Aufsicht über das gesamte Kreisfinanzwesen. Ferner unterstanden ihrer Verwaltung die Deichangelegenheiten, das landwirtschaftliche Kreditwesen, das Feuerversicherungswesen und die Landarmenangelegenheiten. Der Kreistag wurde zweimal im Jahre von den Landräten einberufen. Letztere stellten das zweite Organ der Kreisverwaltung dar. In der Regel stand nur ein Landrat einem Kreise vor, zuweilen unterstanden jedoch einem Landrat auch mehrere Kreise, oder ein in mehrere Bezirke aufgeteilter Kreis hatte an der Spitze eines jeden derselben einen Landrat. Die Landräte wurden vom Kreistage gewählt und mußten vom König bestätigt und vereidigt werden. Wählbar waren nur die adligen, mindestens 35 Jahre alten Rittergutsbesitzer, welche den Nachweis der Ablegung einer Prüfung erbringen mußten. Das Amt war ein besoldetes und hatte zum hauptsächlichen Inhalt die Besorgung staatlicher Verwaltungsgeschäfte, denen gegenüber die kreisständischen Geschäfte mehr und mehr zurücktraten. Neben den Landrat traten seit der Mitte des 18. Jahrhunderts zwei Kreisdeputierte, welche den Landrat in seiner Amtsführung zu unterstützen hatten.

Die unter Stein und Hardenberg einsetzende Reformgesetzgebung hat auf die Kreisverwaltung keinen Einfluß gehabt. Wohl war die bevorrechtigte Stellung der Rittergüter den übrigen Landgütern gegenüber durch das Edikt vom 9. 10. 1807 betr. „Den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner" beseitigt worden. Jedoch war dieses Edikt nur für die Regelung der privatrechtlichen Verhältnisse von Bedeutung gewesen, während die öffentlichrechtliche Vormachtstellung den Rittergutsbesitzern erhalten blieb. Das Gendarmerieedikt vom 30. 7. 1812, welches im ersten und zweiten Abschnitt eine Neuordnung der Kreisverfassung und der ländlichen Gemeindeverfassung vorsah, war in diesen Teilen nicht zur Ausführung gelangt. Eine, wenn auch nicht vollständige Neuregelung brachte die Verordnung vom 30. 4. 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden. Nach dieser Verordnung wurden die Regierungsbezirke in Kreise eingeteilt, an deren Spitze von

nun an nur e i n Landrat stehen sollte, während die Einteilung der Kreise in mehrere Bezirke mit je einem Landrat und die Unterstellung mehrerer Kreise unter einen Landrat in Fortfall kam. Der Landrat war nunmehr unmittelbarer Staatsbeamter, „dessen sich die erste Abteilung der Regierung zur Vollziehung ihrer Verfügungen bediente" (§ 33 der Verordnung). Auf der Grundlage dieser Verordnung erging dann die Instruktion für die Landräte und die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten vom 31. 7. 1816, welche den Geschäftskreis der Landräte näher bestimmte und, obwohl sie niemals Gesetzeskraft erlangt hat, heute noch als Geschäftsanweisung für die Landräte bindend ist. Die durch die Verordnung vom 30. 4. 1815 angekündigte Neuordnung der Kreisverwaltung erfolgte erst in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts mit dem Erlaß der Gesetze wegen Anordnung der Provinzialstände vom 1. 7. 1823 und vom 27. 3. 1824, welche bestimmten, daß die bestehenden kreisständischen Versammlungen fortbestehen und beseitigte wieder eingeführt werden sollten. Auf Grund dieser Gesetze ergingen dann für sämtliche Provinzen Kreisordnungen, welche im wesentlichen inhaltlich übereinstimmten und zwar für die Kurmark, Neumark und Niederlausitz am 17. 8. 1825 (Gesetzslg. S. 203) und 18. 11. 1826 (Gesetzslg. S. 110), für Pommern und Rügen am 17. 8. 1825 (Gesetzslg. S. 217), für Sachsen am 17. 5. 1827 (Gesetzslg. S. 54), für Schlesien, die Grafschaft Glatz und die Oberlausitz am 2. 6. 1827 (Gesetzslg. S. 71), für Westfalen und die Rheinprovinz am 23. 7. 1827 (Gesetzslg. S. 117), für das Königreich Preußen am 17. 3. 1828 (Gesetzslg. S. 34) und für das Großherzogtum Posen am 20. 12. 1828 (Gesetzslg. 1829 S. 3). Bemerkenswert bei diesen Kreisordnungen ist die Nebeneinanderstellung von Kreiskommunalverwaltung und staatlicher Verwaltung. Die als Kreisstände bezeichneten Kreisversammlungen vertreten den Kreis und die von ihm erfaßten Gemeinden und Kreiseinwohner in allen Kommunalangelegenheiten. Das Recht zur Erhebung besonderer Kreisabgaben stand ihnen jedoch nicht zu. Andererseits hatten sie aber bei der Besetzung der Landratsämter ein, wenn auch in den einzelnen Provinzen verschieden geregeltes Vorschlagsrecht, indem sie drei Kandidaten zu benennen hatten, von denen dann der König einen zum Landrat ernannte. Die Wahl zum Landrat hatte

die Befähigung zum höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst oder die Ablegung einer besonderen Prüfung und den Besitz von Grundeigentum zur Voraussetzung. Ferner stand der Kreisversammlung das Recht zu, zwei Kreisdeputierte zur Unterstützung und Stellvertretung des Landrates aus den Reihen der eingesessenen Rittergutsbesitzer zu wählen, für die jedoch die Bestätigung durch die Regierung erforderlich war. In der Kreisversammlung waren nunmehr nicht nur Rittergutsbesitzer vertreten, sondern auch die Städte und Landgemeinden hatten dort Sitz und Stimme. Da jedoch jeder Rittergutsbesitzer in der Kreisversammlung eine Virilstimme besaß, während die Städte und Landgemeinden des Kreises nur je einen Deputierten mit einer Virilstimme entsenden konnten, ja sogar oft mehrere Landgemeinden durch nur einen einzigen Deputierten vertreten waren, so hatte diese Zusammensetzung zur Folge, daß die Großgrundbesitzer ihren entscheidenden Einfluß bei den Kreisvertretungen geltend machen konnten und die Städte und Landgemeinden ins Hintertreffen gerieten. Die Abgeordneten der Städte und die Stellvertreter derselben wurden von den städtischen Körperschaften aus den Reihen der Magistratsmitglieder oder aus der Gemeindevertretung gewählt, während die Landgemeinden die sich im Amt befindenden Schulzen oder Dorfrichter entsandten. Die Kreisversammlung wurde mindestens ein Mal jährlich von dem Landrat unter Bekanntgabe der Tagesordnung einberufen. Die Verhandlungen der Stände erfolgten gemeinschaftlich und die Beschlußfassung nach Stimmenmehrheit. Fühlte sich ein Stand durch einen Beschluß beeinträchtigt, so stand ihm der Rekurs an die für die betreffende Angelegenheit zuständige Behörde offen.

Das Kreisverfassungsrecht entsprach so, wie es auf Grund der Gesetze von 1823 und 1824 durch die einzelnen provinziellen Kreisordnungen eingeführt worden war, schon zur Zeit seiner Entstehung nicht mehr den wirtschaftlichen und sozialen Anschauungen dieser Zeit. Von einer Selbstverwaltung im Stein'schen Sinne, d. h. Beteiligung aller Volkskreise an der Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten konnte bei dem Uebergewicht des Großgrundbesitzes in der Kreisversammlung nicht gesprochen werden. Trotzdem ist es zu einer durchgreifenden Neugestaltung des Kreisverfassungsrechts erst beim Erlaß der Kreisordnung vom 13.

12. 1872 gekommen. Auch nicht die Reformbestrebungen der fünfziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hatten ein befriedigendes Ergebnis zeitigen können. Zwar versuchte der Artikel 105 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850 folgende den liberalen Anschauungen dieser Zeit Rechnung tragende Grundsätze aufzustellen:

1. Ueber die inneren und besonderen Angelegenheiten der Kreise beschließen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Kreise ausgeführt werden. In den gesetzlich bestimmten Fällen bedürfen die Beschlüsse der Kreisvertretung der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung.
2. Die Vorsteher der Kreise werden vom König ernannt.
3. Die Beratungen der Kreisvertretungen sind öffentlich. Die Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Ueber Einnahmen und Ausgaben muß wenigstens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden.

Diese Grundsätze fanden dann ihren gesetzlichen Niederschlag in der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den Umfang der ganzen Monarchie vom 11. 3. 1850. Die Durchführung derselben wurde jedoch bald darauf durch königlichen Erlaß vom 19. 6. 1852 gehemmt und das ganze Gesetz schließlich durch Gesetz vom 24. 5. 1853 aufgehoben. Gleichzeitig wurde aber eine Regelung des Kreisverfassungsrechts durch Provinzialgesetze in Aussicht gestellt, was zur Vorlage von acht Entwürfen von Kreisordnungen für die einzelnen Provinzen führte, welche jedoch von der Regierung wieder zurückgezogen wurden. Zu weiteren Reformversuchen kam es zunächst nicht. Erst auf Grund der königlichen Ermächtigung vom 20. 3. 1860 wurde dem Landtage von dem Grafen Schwerin im Jahre 1860 ein neuer Entwurf einer Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen, der sogenannte „Schwerin'sche Entwurf", zugeleitet, welcher unter Berücksichtigung der bestehenden Verhältnisse das Selbstverwaltungsrecht der Kreise modernen Anschauungen entsprechend regeln wollte. Vor allem hatte der Entwurf die vollständige Beseitigung des Virilstimmrechts und die Aufhebung der sonstigen Vorrechte der Rittergutsbesitzer sowie die Einführung eines Kreisausschusses zum Ziele, welcher an der Verwaltung der Kreiskommunalangelegenheiten beteiligt

werden sollte. Jedoch auch dieser Entwurf wurde nicht Gesetz, selbst nicht, als er im Jahre 1862 auf Grund der königlichen Ermächtigung vom 1. 11. 1862 dem Landtage nochmals zur Beschlußfassung vorgelegt worden war. Die Folge dieser Verzögerung war, daß im Jahre 1867 auch in den neu erworbenen Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau das bisher bestehende Kreisverfassungsrecht eingeführt wurde und zwar in Hannover durch Verordnung vom 12. 9. 1867 (Gesetzslg. S. 1497), in Schleswig-Holstein durch Verordnung vom 22. 9. 1867 (Gesetzslg. S. 1587) und in Hessen-Nassau durch die Verordnungen vom 2. 2. 1867 (Gesetzslg. S. 273), 9. 9. 1867 (Gesetzslg. S. 1473) und vom 26. 9. 1867 (Gesetzslg. S. 1653).

Im Jahre 1869 wurde dann erneut ein Entwurf einer Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen eingebracht, in dem die westlichen Provinzen nicht berücksichtigt wurden, da nach den Motiven des Entwurfs für eine Aenderung der bestehenden Kreisordnungen ein Bedürfnis nicht vorlag und es außerdem nicht ratsam erschien, die in den neu erworbenen Teilen soeben erst in Kraft getretenen Kreisordnungen wieder aufzuheben. Zunächst fand auch dieser Entwurf nicht die Annahme des Abgeordnetenhauses. Erst nach einigen Abänderungen und nach Ueberwindung parlamentarischer Schwierigkeiten erhielt der Entwurf die erforderliche Mehrheit und wurde am 13. 12. 1872 als Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen veröffentlicht und trat am 1. 1. 1874 in den genannten Provinzen außer Posen in Kraft.

Die nunmehr geltende, wenn auch in einzelnen Bestimmungen später mehrfach abgeänderte Kreisordnung hatte mit den alten ständischen Grundsätzen vollkommen gebrochen. Der Großgrundbesitz hatte sein Uebergewicht in der Kreisvertretung verloren. Diese setzte sich jetzt aus Abgeordneten zusammen, welche von den auf wirtschaftlich sozialer Grundlage beruhenden drei Wahlverbänden der Städte, Landgemeinden und des Grundbesitzes und Gewerbes gewählt wurden. Die gutsherrliche Polizei war auf den Staat übergegangen, der sie den Amtsvorstehern zur ehrenamtlichen Ausübung übertragen hatte. Desgleichen war das Erbschulzentum aufgehoben worden und die Verwaltung der

Gemeinden in die Hände eines von ihr gewählten Gemeindevorstehers gelegt worden. Die Kreise waren aus ihrer bisherigen passiven Stellung zu vollen Kommunalverbänden mit dem Recht der Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten geworden. Gleichzeitig blieben sie aber auch staatliche Verwaltungsbezirke, indem ihnen seitens des Staates zahlreiche Aufgaben zur Erledigung übertragen wurden, die weit über das kommunale Interesse hinausgehen und bisher von anderen Zentral-, Provinzial- und Bezirksbehörden verwaltet worden waren. Als weiteres Kreisorgan wurde ein Kreisausschuß gebildet, in dessen Händen die eigentliche Verwaltung des Kreises lag, der jedoch neben seiner Verwaltungstätigkeit auch noch als Verwaltungsgericht fungierte. Ferner wurde dem Prinzip der Selbstverwaltung durch die Heranziehung der Kreisangehörigen zur Uebernahme von Ehrenämtern in der Kreisverwaltung entsprochen. Die Kreisordnung vom 13. 12. 1872 hatte nicht nur in das Kreisverfassungsrecht neugestaltend eingegriffen, sondern ist auch für das Gemeindeverfassungsrecht des platten Landes von weittragender Bedeutung gewesen. Bald nach ihrem Erlaß wurde die Kreisordnung durch mehrere Gesetze abgeändert. Zu nennen ist hier zunächst die Provinzialordnung für die östlichen Provinzen vom 29. 6. 1875 und das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 3. 7. 1875, welches durch das Zuständigkeitsgesetz vom 26. 7. 1876 und durch das Organisationsgesetz vom 26. 7. 1880 ergänzt und am 19. 3. 1881 wiederum abgeändert wurde. Um die in den verschiedenen Gesetzen verstreuten Aenderungen in einem Gesetz zu vereinigen, wurde die Kreisordnung neu gefaßt und am 1. 4. 1881 veröffentlicht, in welcher Fassung sie seither in Kraft ist. Auch für die westlichen Provinzen ergingen in den folgenden Jahren fünf neue Kreisordnungen und zwar für die Provinz Hannover am 6. 5. 1884 (Gesetzslg. S. 181), für Hessen-Nassau am 7. 6. 1885 (Gesetzslg. S. 193), für Westfalen am 31. 7. 1886 (Gesetzslg. S. 217), für Schleswig-Holstein am 26. 5. 1888 (Gesetzslg. S. 139) und für die Rheinprovinz am 30. 5. 1887 (Gesetzslg. S. 209). Schließlich wurde in neuester Zeit die Kreisordnung für die östlichen Provinzen durch Gesetz über die Neuordnung der kommunalen Verfassung und Verwaltung in den Ostmarken vom 21. 7. 1922 (Gesetzslg.

S. 171) auch auf die neu geschaffene Provinz Grenzmark Posen-Westpreußen, in welcher die deutsch gebliebenen Restteile der im übrigen an Polen gefallenen Provinzen Posen und Westpreußen zusammengefaßt wurden, ausgedehnt. Nicht ohne Einfluß auf den Inhalt der Kreisordnungen sind dann später das Landesverwaltungsgesetz vom 30. 7. 1883, das Zuständigkeitsgesetz vom 1. 8. 1883 und die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen vom 3. 7. 1891, sowie endlich das Kommunalabgabengesetz vom 14. 7. 1893 und das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. 4. 1906 gewesen.

C. Das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinwesen bis zu dem Einführungsgesetz vom 29. 7. 1929.

Mit dem Erlaß der Kreisordnung für die Provinz Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 13. 12. 1872 und mit dem Inkrafttreten der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. 7. 1891 war die kommunalrechtliche Entwicklung auf dem flachen Lande vorerst abgeschlossen. Die Landgemeinden und Landkreise waren nunmehr zu selbständigen kommunalen Körperschaften geworden. Sie hatten die Rechte öffentlichrechtlicher Korporationen und besaßen die Befugnis zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten (§ 2 östl. KrO. und § 5 östl. LGO). In letzter Hinsicht waren sie voneinander unabhängig. Wohl unterstanden und unterstehen auch heute noch die Landgemeinden und Gutsbezirke, soweit sie noch nicht aufgelöst sind, der Aufsicht des Landrates. Jedoch ist dies ein Ausfluß des allgemeinen staatlichen Aufsichtsrechts über die Selbstverwaltungskörperschaften, welches hier von dem Landrat in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisausschusses und als staatlicher Beamter ausgeübt wird (§ 139 östl. LGO. und § 24 Zust. Ges.). Der Kreis der Selbstverwaltungsaufgaben ist von dem Gesetzgeber nirgends fest umrissen worden, vielmehr konnten die Landgemeinden, kreisangehörigen Städte und

Landkreise alles in ihren Aufgabenbereich ziehen, was mit den Interessen der Einwohner in engerem Zusammenhang stand, und was nicht schon eine anderweitige gesetzliche Regelung durch den Staat gefunden hatte. Ein Unterschied hinsichtlich des Umfangs des Selbstverwaltungsrechts besteht jedoch insofern, als die Landgemeinden und kreisangehörigen Städte sich nur mit denjenigen Angelegenheiten befassen können, welche durch das Wohl der Einwohner ihres räumlich begrenzten Gebietes bedingt werden und nicht über den Wirkungskreis der örtlichen Gemeinde hinausgehen, während der Kreis hauptsächlich sein Tätigkeitsfeld auf dem Gebiete der überörtlichen Aufgaben hat.

Hielten sich die Selbstverwaltungsaufgaben der Land- und Stadtgemeinden und des Kreiskommunalverbandes beim Erlaß ihrer Verfassungsgesetze noch in beschränkten Grenzen, so erweiterten sich dieselben mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen, technischen und sozialen Entwicklung in der Folgezeit bedeutend. Von ganz besonderem Einfluß auf den Umfang der Selbstverwaltungsaufgaben war die Kriegsgesetzgebung, welche vor allem die Landkreise mit der Ausführung der durch den Krieg notwendig gewordenen Maßnahmen betraute. Schließlich wurden die kommunalen Gebietskörperschaften vor weitere neue Aufgaben gestellt, als mit Kriegsende die heimkehrenden Kriegsteilnehmer wieder ihren zivilen Berufen zugeführt, die Kriegswirtschaft abgelöst und das auf allen Gebieten durch den Krieg ins Stocken geratene wirtschaftliche, kulturelle und öffentliche Leben in den Gemeinden wieder in Gang gebracht werden mußte. Die Fülle der an die Gemeinden herantretenden Aufgaben bedingte naturgemäß eine hohe finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, welche jedoch oft den Gemeinden, insbesondere auf dem flachen Lande, abging. Reich und Länder gingen daher immer mehr dazu über, die örtlichen Selbstverwaltungskörper von den ihre Kräfte übersteigenden Aufgaben zu entlasten und sie auf die höheren Kommunalverbände zu übertragen, oder letztere hatten von sich aus schon diejenigen Angelegenheiten in ihre Verwaltung übernommen, welche zwar von den Ortsgemeinden nicht durchgeführt werden konnten, deren Erledigung sich aber im Interesse der Kreiseinwohner als erforderlich erwies. Daß bei der Beurteilung der Frage, welche Aufgaben den einzelnen Kommunalkörperschaften zur

Durchführung überlassen bleiben sollten, nicht immer nur die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit derselben ausschlaggebend war, kann in einem parlamentarisch regierten Staate, wo bei der Gesetzgebung und Verwaltung die verschiedensten politischen Anschauungen und Gegensätze mitsprechen, nicht weiter verwunderlich erscheinen. Die Folge der sich häufenden Selbstverwaltungsaufgaben war, daß sich oft die Interessenkreise der einzelnen Gemeinden und Kommunalverbände überschnitten, insbesondere auch deshalb, weil die leistungsfähigeren Gemeinden des Kreises sich nicht so ohne weiteres in ihrem Selbstverwaltungsrecht durch die Landkreise beeinträchtigen lassen wollten und ein Recht der Kreise und die Notwendigkeit zur Uebernahme der in Frage stehenden Aufgaben nicht anerkannten. Weiterhin wurde den Kreisen oft eine einheitliche Durchführung der übernommenen Aufgaben durch die in den letzten Jahren in großem Umfange vorgenommene Eingemeindung ländlicher Bezirke in Großstädte und durch das Bestreben kreisangehöriger Städte, aus dem Kreisverbande auszuscheiden, erschwert. Mit dem Wachsen der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aufgaben hatten sich die kommunalen Verhältnisse auf dem flachen Lande immer unübersichtlicher gestaltet, insbesondere auch deshalb, weil die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände hinsichtlich der Erfüllung derselben sich die Zuständigkeit streitig zu machen suchten. Hier tauchte zum ersten Male ein Problem auf, mit dessen Lösung die Praxis zwar schon seit längerer Zeit zu kämpfen hatte, das aber durch Peters[16]) erst zur wissenschaftlichen Erörterung gestellt worden war, nämlich das Problem des Verhältnisses der kommunalen Selbstverwaltungskörper zueinander. Die bestehenden Gemeindeverfassungsgesetze konnten dieses neu auftretende, aus der Entwicklung der ganzen kommunalen Verhältnisse geborene Problem nicht lösen, vielmehr mußte eine Lösung erst durch eine neue gesetzliche Regelung herbeigeführt werden.

Das genannte Problem der rechtlichen Stellung der kommunalen Selbstverwaltungskörper zueinander, insbesondere der Ortsgemeinden zu den Kommunalverbänden ist nun eins der zahlreichen Probleme, welche die Gesetzgebung

[16]) Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung... a. a. O. S. 74 ff.

und Verwaltungspraxis in der Nachkriegszeit in steigendem Maße beschäftigten, und die unter dem vielgebrauchten Worte „Verwaltungsreform" [17]) zusammengefaßt werden. Durch eine tiefgreifende Verwaltungsreform soll die vielfach recht unübersichtlich gewordene öffentliche Verwaltung vereinfacht, der Instanzenzug eingeschränkt und die Verwaltungskosten wesentlich herabgemindert werden, und dadurch eine erhebliche steuerliche Entlastung der deutschen Wirtschaft herbeigeführt werden. Das Mittel der Verwaltungsreform soll in erster Linie eine weitgehende Dezentralisation der öffentlichen Aufgaben vom Reich auf die Länder, von den Ländern auf die Selbstverwaltungskörperschaften sein, deren Stellung gehoben und gefestigt werden sollte. Infolge der anhaltenden Depression der deutschen Wirtschaft und der steigenden Finanznot des Reichs, der Länder und Gemeinden wurde der Ruf nach einer großzügigen Verwaltungsreform von führenden Männern der deutschen Wirtschaft und der Verwaltung immer dringlicher erhoben, dem sich Parlament und Regierung auf die Dauer nicht verschließen konnten. Wenn auch wiederholt Ansätze zu einer Verwaltungsreform gemacht wurden, so haben sie eine grundlegende Neuordnung der Verwaltung nicht gezeitigt und haben, wie bereits erwähnt, höchstens nur zu Teillösungen geführt.

Auf kommunalrechtlichem Gebiete hatten die Reformbestrebungen zunächst zu der Vorlage eines Entwurfes einer neuen Städte- und Landgemeindeordnung im Jahre 1922 [18]) und eines Entwurfes einer neuen Preußischen Kreisordnung im Jahre 1923 [19]) durch die preußische Staatsregierung geführt. Diese Entwürfe sind jedoch nicht zur Verabschiedung gelangt. Einzelne Fragen des Gemeindeverfassungsrechts wurden dann durch das bereits erwähnte Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 12. Dezember 1927 (Gesetzslg. S. 211) geregelt. Endlich hatte eine tiefgreifende Aenderung des Kreisverfassungsrechts das Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 (Gesetzslg. S. 137) ge-

[17]) Vergl. hierzu Abegg, a. a. O. S. 20, 29, 30; Lohmeyer a. a. O. S. 21; Koch-Weser a. a. O. S. 39 ff.

[18]) Landtagsdrucksache Nr. 4040 und 4041.

[19]) Drucksachen des Preußischen Staatsrats Nr. 311.

bracht, dessen Kernpunkte nunmehr eine eingehendere Darstellung erfahren sollen.

D. Die Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinwesen durch die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise.

Durch das Einführungsgesetz vom 29. 7. 1929 ist das Problem hinsichtlich des Verhältnisses der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen in einer Weise gelöst worden, die allerdings nicht die einmütige Zustimmung aller durch die Regelung betroffenen Teile gefunden hat. Vielmehr fühlen sich die Landgemeinden und kreisangehörigen Städte durch diese Neuregelung in ihrem Selbstverwaltungsrecht in starkem Maße beeinträchtigt. Es wird daher darzulegen sein, ob und in welchem Umfange dies der Fall ist.

Die für die rechtliche Stellung der ländlichen Ortsgemeinden zu den Kommunalverbänden so bedeutsame Vorschrift des Einführungsgesetzes lautet:

§ 43 (1). Beschließt der Kreis die Uebernahme einer Selbstverwaltungsangelegenheit für den ganzen Kreis oder einen Kreisteil, so kann er nach Verhandlung mit den beteiligten kreisangehörigen Gemeinwesen die ausschließliche Zuständigkeit gegenüber dem in diesem Gebiete belegenen Gemeinwesen und unter der Voraussetzung in Anspruch nehmen, daß

1. die Uebernahme auf den Kreis für eine einheitliche Versorgung des Gebiets erforderlich ist, um in einer dem öffentlichen Wohle entsprechenden Weise einem Bedürfnisse der Einwohner zu genügen,

2. die Durchführung der Angelegenheit durch den Kreis in einer wirtschaftlich zweckmäßigen Weise die ausschließliche Zuständigkeit bedingt.

Gemeinwesen in diesem Sinne sind die dem Kreise eingegliederten Gebietskörperschaften (Städte, Landgemeinden und Aemter) und die ganz oder teilweise aus solchen bestehenden Zweckverbände. Der Beschluß des Kreistages nebst Begründung ist öffentlich bekanntzumachen.

(2) Von der Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit durch den Kreis sind ausgeschlossen:

1. Sparkassenangelegenheiten,

2. die den Gemeinden auf dem Gebiete des Volksschul-

wesens sowie der höheren und mittleren Schulen zustehenden Rechte und Pflichten.

Die Gründe, welche die Preußische Staatsregierung zur Aufnahme dieser Vorschrift in das Einführungsgesetz eines immerhin nur räumlich und sachlich begrenzten Umgemeindungsgesetzes bestimmten, lagen zunächst in der Absicht, auf dem flachen Lande nunmehr eine den Bedürfnissen der Einwohner entsprechende Versorgung und Verwaltung durch die kommunalen Selbstverwaltungskörper zu ermöglichen. Denn, wie bereits erwähnt, hatten die Verhältnisse auf dem platten Lande eine Entwicklung genommen, der die kleineren Gemeinden infolge mangelnder wirtschaftlicher und finanzieller Leistungsfähigkeit nicht immer gerecht werden konnten. Hier sollten nun die Kreiskommunalverbände helfend eingreifen, soweit sie es noch nicht getan hatten. Da aber andererseits leistungsfähigere Gemeinden, insbesondere die kreisangehörigen Städte, vielfach schon für ihr Gebiet Aufgaben übernommen und mit ihrer Durchführung begonnen hatten, deren Erfüllung auch im Interesse der übrigen Kreisgemeinden und ihrer Einwohner lag, war eine einheitliche und wirtschaftlich rationelle Durchführung der betreffenden Angelegenheiten durch den Kreis oft in Frage gestellt. Denn diese Gemeinden widerstrebten im allgemeinen der Ueberlassung der von ihnen übernommenen Angelegenheiten an die Kreiskommunalverwaltung und waren nur unter hohen Zugeständnissen zur Abgabe zu bewegen, welche in keinem Verhältnis zu der Bedeutung der betreffenden Angelegenheiten standen. Die hieraus entspringenden Unzuträglichkeiten mußten durch eine Neuabgrenzung der Zuständigkeit der Landgemeinden und Kreisverbände hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten beseitigt werden. Da eine ins einzelne gehende Verteilung der Aufgaben wegen der Vielseitigkeit der Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht angängig war, konnte eine Neuordnung der ländlichen Verhältnisse nur dadurch herbeigeführt werden, daß den Landkreisen das Recht zugestanden wurde, Selbstverwaltungsaufgaben, deren Erfüllung im Interesse des ganzen Kreises lag, in ihre ausschließliche Zuständigkeit einzubeziehen. Auf die Notwendigkeit der Uebertragung der ausschließlichen Zuständigkeit hinsichtlich einzelner überörtlicher und zwischengemeindlicher Selbstverwaltungsangelegenheiten war von den

Landkreisen mit besonderer Betonung in einer Denkschrift vom Jahre 1928 [20]) hingewiesen worden, nachdem die beabsichtigte Einführung der Kompetenz-Kompetenz schon in dem § 97 des Entwurfs einer neuen Landgemeindeordnung vom Jahre 1922 [21]) und in dem § 65 des Entwurfs einer neuen Kreisordnung vom Jahre 1923 [22]) angedeutet war, und nachdem im kleinen Rahmen die Kompetenz-Kompetenz den rheinischen Aemtern gegenüber ihren Landgemeinden durch das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927 gewährt worden war. In der Literatur ist vor allem von Peters [23]) die Uebertragung der Kompetenz-Kompetenz an die höheren Kommunalverbände für erstrebenswert erachtet worden, wodurch dann Kompetenzstreitigkeiten vermieden und eine den verschiedenen Bedürfnissen der kommunalen Selbstverwaltung entsprechende Verteilung der Aufgaben herbeigeführt werden würde. Das Einführungsgesetz hat nun den Forderungen und Wünschen der Landkreise Rechnung getragen [24]) und ihnen das Recht verliehen, solche Selbstverwaltungsangelegenheiten, deren einheitliche Durchführung durch das Wohl aller Kreiseinwohner bedingt wird, in ihre ausschließliche Zuständigkeit zu übernehmen.

Nach § 43 des Einführungsgesetzes haben nunmehr die Landkreise den Gemeinden gegenüber das Recht, Selbstverwaltungsangelegenheiten in ihre ausschließliche Zuständigkeit zu übernehmen. Jedoch ist in dem Einführungsgesetz nichts Näheres darüber bestimmt worden, auf welche Selbstverwaltungsangelegenheiten sich dieses Recht erstrecken kann. Es sind vielmehr nur die Voraussetzungen angegeben, unter denen die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit durch die Landkreise zulässig ist. Nur auf zwei Gebieten ist die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise von vornherein durch das Gesetz ausgeschlossen worden, nämlich auf dem Gebiete der Sparkassenangelegenheiten und des Schulwesens.

---

[20]) Regionalreform und Kreisverfassung a. a. O. S. 19 ff.

[21]) Landtagsdrucksache Nr. 4041.

[22]) Drucksache des Preußischen Staatsrates Nr. 311.

[23]) Grenzen .... a. a. O. S. 80.

[24]) Vergl. Entwurf zum Einführungsgesetz a. a. O. Sp. 74, 75 und Bericht des Ausschusses für Gemeindeangelegenheiten a. a. O. Sp. 62 ff.

Nach dem Regierungsentwurf[25]) sollte sich zunächst die ausschließliche Zuständigkeit der Landkreise auch auf diese beiden Gebiete erstrecken können. Erst der Ausschuß für Gemeindeangelegenheiten des Preußischen Landtages[26]) stellte den sogenannten „negativen Katalog" über Selbstverwaltungsangelegenheiten auf, für die die Landkreise die ausschließliche Zuständigkeit nicht in Anspruch nehmen können. Dieser negative Katalog hat dann auch die Annahme des Landtages gefunden und ist als Absatz II dem § 43 des Einführungsgesetzes angefügt worden. Auch in den übrigen bisher geltenden Gemeindeverfassungsgesetzen hat der Gesetzgeber von einer Definition der Selbstverwaltungsangelegenheiten Abstand genommen und sich nur auf die Erklärung beschränkt, daß den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften das Recht zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zustehe.[27]) Eine eindeutige Feststellung des Selbstverwaltungsbegriffs ist schon aus dem Grunde nicht zweckmäßig und möglich gewesen, weil sich die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände mit der fortschreitenden Entwicklung auf allen Gebieten des täglichen Lebens dauernd erweiterten und verschoben.

Wenn nun auch der Begriff der Selbstverwaltungsangelegenheiten gesetzlich nicht festgelegt ist, so wurde doch von der Wissenschaft und Praxis ein Unterschied zwischen den einzelnen den Gemeinden obliegenden Aufgaben gemacht. Dieser Unterschied knüpfte an die schon seit der Städteordnung von 1808[28]) übliche Trennung des Tätigkeitsgebietes der Gemeinden in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis an, welche bisher von der herrschenden Meinung als die allein mögliche angesehen wurde. Der eigene Wirkungskreis der Gemeinde umfaßt nach Rosin[29]) „die gesamte Sphäre, in welcher dieselbe ihre Lebenszwecke durch die ihr eigenen Mittel realisiert", während der übertragene Wirkungskreis die Tätigkeit der Gemeinde „im Interesse des

[25]) a. a. O. Sp. 62, 63.

[26]) Landtagsdrucksache Nr. 27, 69, Sp. 53 ff. und Nr. 27, 70, Sp. 30.

[27]) So in § 2 östl. KrO. für die Landkreise, im § 5 östl. LGO. für die Landgemeinden und in § 9 östl. StO. für die Städte.

[28]) Peters, Grenzen... a. a. O. S. 186; Schoen a. a. O. S. 200.

[29]) Annalen a. a. O. S. 291 f.

Staates durch Verwendung seiner Machtmittel in seinem Namen und Auftrage" darstellt. Die Grenze zwischen den beiden Wirkungskreisen wird durch das „gegenseitige Zweckverhältnis zwischen Staat und Gemeinde" bedingt, indem der Zweck der Gemeinde in der Befriedigung der sich aus dem „örtlichen Zusammenwohnen und der nachbarlichen Lage der Grundstücke" ergebenden Gemeindebedürfnisse liegt, während der Staat die nationalen, das Gesamtvolk berührenden Interessen wahrzunehmen hat. Hierbei wird jedoch von Rosin nicht verkannt, daß die rein örtlichen Interessen der Gemeinde und die nationalen Interessen des Staates in ihrer Abgrenzung zueinander Wandlungen und Verschiebungen unterworfen sind.

Für die Unterscheidung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben in einen eigenen und übertragenen Wirkungskreis tritt auch Helfritz[30]) ein. Hierbei geht Helfritz von der Feststellung aus, daß nach der geltenden Rechtsordnung die Gemeinden als mit Herrschaftsrechten ausgestattete Rechtssubjekte das Recht besitzen, die sich aus den Bedürfnissen der Ortseinwohner ergebenden Aufgaben selbständig zu übernehmen und durchzuführen.[31]) Dieses Recht zur Besorgung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten stellt den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden dar. Von ihm werden hauptsächlich die auf wirtschaftlichem Gebiete liegenden Maßnahmen der Gemeinden erfaßt. Andererseits sind aber auch die Gemeinden von dem Gesetzgeber mit der Erfüllung der an sich dem Staate obliegenden Aufgaben beauftragt worden. Zur Erledigung dieser Aufgaben müssen die Gemeinden dem Staate ihre Organe zur Verfügung stellen, welche dann als Staatsorgane seinen Anweisungen Folge zu geben haben und seiner Aufsicht unterstehen. Diese Aufgaben fallen in den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden. Aus rechtssystematischen Gründen sei daher die Unterscheidung zwischen dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden beizubehalten.[32]) Für die Beurteilung der Frage, welche Aufgaben zu dem eigenen oder übertragenen Wirkungskreis zu zählen sind, steht nach Helfritz ein „fundamentaler

[30]) Grundriß a. a. O. S. 9. — Ueber die weiteren Vertreter dieser Ansicht vergl. die Zusammenstellung bei Peters, Grenzen S. 186 ff.
[31]) Vertretung a. a. O. S. 49 ff.
[32]) Vertretung a. a. O. S. 64.

Rechtssatz" nicht zur Verfügung, vielmehr ist hier allein der „geschichtliche Werdegang" entscheidend, aus dem sich ergibt, wer von beiden, Staat oder Gemeinde, die betreffende Angelegenheit zur Durchführung an sich gezogen hat.[33])

Die Ansicht von dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden hat in der Literatur nicht ungeteilte Aufnahme gefunden. Denn diejenigen Schriftsteller, welche eine originäre Daseinsberechtigung der Gemeinden nicht anerkannten und auf dem Standpunkt standen, daß sämtliche den Gemeinden obliegende Aufgaben an sich Staatsaufgaben sind, mußten auch logischerweise das Bestehen eines eigenen und übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden leugnen.[34])

Von der Einteilung der Kommunalaufgaben nach dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis ist die neuere Gesetzgebung und Wissenschaft aus nicht unberechtigten Gründen mehr und mehr abgekommen. Stellt man sich mit Peters[35]) auf den Standpunkt, daß Selbstverwaltung die Erfüllung von Aufgaben durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts unter eigener Verantwortung derselben bedeutet, so können diejenigen Angelegenheiten, die den Gemeinden vom Staate zur Durchführung übertragen sind, und hinsichtlich derer die Gemeinden oder die von diesen dem Staate zur Verfügung gestellten Organe den direkten Anweisungen desselben unterworfen sind, nicht mehr zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunalkörperschaften gerechnet werden.[36]) Wenn Helfritz unter Selbstverwaltung „das Recht korporativer Verbände auf selbständige Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten"[37]) versteht, so liegt darin kein Gegensatz zu der von Peters gegebenen Definition der Selbstverwaltung, in der als wesentliches Merkmal die eigene Verantwortung bezeichnet wird. Denn wenn ein Rechtssubjekt zur selbständigen Erledigung von Aufgaben befugt ist, so bedeutet dies nach dem Sprachgebrauch, daß es diese Aufgaben unter eigener Verantwortung zu

[33]) Vertretung a. a. O. S. 57.
[34]) So vor allem Schoen a. a. O. S. 14, ferner die bei Peters aufgeführten Schriftsteller S. 188 ff.
[35]) Grenzen ... a. a. O. S. 36.
[36]) Vergl. Peters, Grenzen a. a. O. S. 190.
[37]) Grundriß ... a. a. O. S. 7.

erfüllen hat. Helfritz hat zwar, wie bereits hervorgehoben, auch noch die Unterscheidung zwischen dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis hinsichtlich der Selbstverwaltung der Kommunalkörperschaften beibehalten,[38] jedoch scheint neuerdings sich Helfritz auch der in Gesetzgebung und Praxis üblich gewordenen Unterscheidung der Kommunalaufgaben in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten anschließen zu wollen.[39] Der Unterschied der beiden Einteilungsarten liegt darin, daß es früher darauf ankam, ob eine Angelegenheit begrifflich als in den eigenen oder in den übertragenen Wirkungskreis fallend anzusehen war, während bei der heutigen Betrachtungsweise vor allem der Umstand ausschlaggebend ist, ob der Staat selbst die erforderlichen Anweisungen in Bezug auf die Ausführung der Angelegenheit gibt und dafür auch die Verantwortung trägt, oder ob die Kommune die Angelegenheit unter eigener Verantwortung erledigt, wobei dem Staat nur ein durch gesetzliche Schranken begrenztes Aufsichtsrecht zusteht. Die Unterscheidung ist zurückzuführen auf den Artikel 72 der Preußischen Verfassung vom 30. 11. 1920, der hier erstmalig eine Trennung der den Provinzen obliegenden Aufgaben in Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten vorgenommen hat. Auch der Entwurf der Städteordnung von 1922 spricht von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten in den §§ 68 und 89, und in neuester Zeit ist diese Unterscheidung auch in den Referentenentwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung übernommen worden (§ 3 und § 98), wo ausdrücklich hervorgehoben wird, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände die Befugnis besitzen, „Selbstverwaltungsangelegenheiten unter eigener Verantwortung, frei von Anweisungen der Aufsichtsbehörde, gemäß den Erfordernissen des öffentlichen Wohles zu führen.“[40] Das Oberverwaltungsgericht hat ferner in seiner Entscheidung vom 20. 5. 1927[41] darauf hingewiesen, daß bei Selbstverwaltungsangelegenheiten die Beschlußfassung über ihre Durchführung allein den Gemeindeorganen zusteht, während bei Auftragsangelegenheiten, welche den Gemein-

[38] Grundriß ... a. a. O. S. 7.
[39] Vergl.: v. Brauchitsch a. a. O. S. 11.
[40] a. a. O. § 3 Nr. 2.
[41] Band 82 Seite 82.

den durch ein Gesetz, niemals durch eine Verwaltungsvorschrift übertragen werden können, das Anweisungsrecht beim Staate liegt.

Das Einführungsgesetz spricht, wie bereits hervorgehoben wurde, nur von Selbstverwaltungsangelegenheiten, welche die Landkreise in ihre ausschließliche Zuständigkeit übernehmen können. Infolgedessen sind von dieser Uebernahme zunächst alle Auftragsangelegenheiten ipso iure ausgeschlossen. Es würde auch an sich schon einen Eingriff in die Herrschaftsrechte des Staates bedeuten, wenn ein Kommunalverband Angelegenheiten, mit deren Erledigung der Staat eine Gemeinde beauftragt hat, durch einfachen Beschluß zur eigenen Durchführung an sich ziehen könnte.

Innerhalb der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden hat man jedoch noch einen Unterschied zwischen solchen Aufgaben zu machen, deren Erfüllung den Gemeinden zur gesetzlichen Pflicht gemacht ist, ohne daß hierbei die nähere Durchführung der Aufgaben durch staatliche Anweisungen geregelt zu sein braucht, und solchen Aufgaben, die die Gemeinden im Interesse ihrer Einwohner freiwillig übernommen haben.[42] Für die den Gemeinden gesetzlich obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben wird dasselbe wie für die Auftragsangelegenheiten zu gelten haben, indem auch sie von der Inanspruchnahme durch die Landkreise für die ausschließliche Zuständigkeit ausgeschlossen sind. Im anderen Falle würde sonst eine gesetzliche Anordnung des Staates durch einen Verwaltungsakt eines Kommunalverbandes abgeändert werden können, was jedoch mit der heutigen Rechtsordnung im Widerspruch stände. Nur durch Gesetz könnte eine bisher den Gemeinden gesetzlich obliegende Selbstverwaltungsangelegenheit zu einer des Kommunalverbandes gemacht werden.

Nach den vorstehenden Ausführungen kann sich also die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise nur auf die von den Gemeinden freiwillig übernommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten erstrecken. Der Kreis dieser Selbstverwaltungsangelegenheiten ist nun weder eindeutig gekennzeichnet, noch durch irgendwelche gesetzlichen Bestimmungen beschränkt.

---

[42]) § 102 östl. LGO. § 115 östl. KrO., vergl. ferner Helfritz in v. Brauchitsch a. a. O. S. 11 f.

Den Gemeinden steht es vielmehr frei, alle Aufgaben, die nicht sonst schon eine gesetzliche Regelung gefunden haben oder einem anderen kommunalen Selbstverwaltungskörper zur Erledigung übertragen sind, in eigene Verwaltung zu übernehmen und durchzuführen, sofern ihre Erfüllung durch die Fürsorge für das Wohl der Gemeindeangehörigen bedingt wird. Auch das preußische Oberverwaltungsgericht hat sich in seinem Erkenntnis vom 25. 2. 1885[43]) dahin ausgelassen, daß die Gemeinden „nicht einen mehr oder weniger vereinzelten Zweck verfolgen, sondern die Bestimmung haben, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen." „Die Gemeinden können alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des Einzelnen fördert." Im Laufe der Zeit, besonders in den letzten Jahrzehnten, hat sich der Wirkungskreis der Gemeinden der allgemeinen wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung entsprechend bedeutend erweitert. Die Gemeinden, weniger die kleineren Landgemeinden als besonders die kreisangehörigen Städte, sehen sich heute oft vor neue Aufgaben gestellt, die sich aus den steigernden Ansprüchen der Ortseinwohner auf Bequemlichkeit und Versorgung mit den neuzeitlichen Einrichtungen und Anstalten ergeben haben. Es entspricht daher durchaus der ganzen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten, wenn selbst kleinere Gemeinwesen eigene Licht- und Wasserwerke besitzen, Badeanstalten, Sportplätze und sonstige der Wohlfahrtspflege dienende Anstalten errichten und auch das Bildungs- und Schulwesen durch eigene Einrichtungen zu fördern suchen. Es sind dies alles Aufgaben, die man bei der Jahrhundertwende in diesem Maße noch nicht kannte. Wie vielseitig die heute von den kleinen Städten zu leistende Selbstverwaltungsarbeit ist, darüber gibt einen treffenden Ueberblick das den deutschen Mittel- und Kleinstädten gewidmete Heft Nr. 16 der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft[44]), in dem auch zu den die Mittel- und Kleinstädte berührenden aktuellen Fragen des kommunalen Verwaltungs- und Verfassungsrechts Stellung genommen wird.

---

[43]) Band 12 S. 158.

[44]) Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 19. Jahrg. Nr. 16.

Wie der Kreis der Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden nicht näher umschrieben ist, so besteht auch keine Abgrenzung des Umfanges der Selbstverwaltungsangelegenheiten, welche von den Kommunalverbänden zur eigenen Durchführung übernommen werden können. Das Oberverwaltungsgericht hat in seinem Erkenntnis vom 17. 10. 1905[45]) für den Umfang des Selbstverwaltungsrechts der Landkreise festgestellt, „daß das, was zu den Kreisangelegenheiten gehört, nicht gesetzlich genau umgrenzt ist und es nicht sein kann, da der Gesetzgeber den Kreisen die selbständige Ausgestaltung und Entwicklung ihrer Aufgaben unter besonders geordneter Mitwirkung der staatlichen Aufsicht eingeräumt hat." Es liegt sonach in dem freien Ermessen der Landkreise, ob sie eine Angelegenheit, sofern sie nicht seitens des Staates schon anderweitig geregelt ist, in ihren Wirkungskreis übernehmen und selbständig durchführen oder nicht. Ausschlaggebend bei der Beurteilung dieser Frage ist zunächst der Umstand, ob die betreffende Angelegenheit im Gesamtinteresse der Kreiseinwohner liegt, so daß es sich hierbei hauptsächlich um die Lösung überörtlicher Aufgaben, wie Chaussee- und Wegebauten oder die Errichtung von Kreisbahnen, handelt. Sodann werden die Landkreise auch solche Aufgaben übernehmen können, welche von den Ortsgemeinden infolge mangelnder Leistungsfähigkeit nicht durchgeführt werden können. In Betracht kommt hier beispielsweise die Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität oder die Errichtung von Krankenhäusern, landwirtschaftlichen, Berufs- und Gewerbeschulen. Welchen Umfang die Selbstverwaltungstätigkeit gerade auch der Landkreise in neuerer Zeit angenommen hat, darüber gibt das von dem Landrat Dr. Constantin, dem Leiter des Deutschen und Preußischen Landkreistages, herausgegebene Werk „Die deutschen Landkreise" und die von dem Preußischen Landkreistage zur kommunalen Verwaltungsreform herausgegebene Denkschrift „Regionalreform und Kreisverfassung" inhaltsreichen Aufschluß.

Wenn nun auch eine scharfe Abgrenzung der Aufgabengebiete der einzelnen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften nicht gegeben ist, so unterscheiden sich doch die Wir-

---

45) Band 49 S. 414.

kungskreise der ländlichen Gemeinden und höheren Kommunalverbände dadurch, daß die Landgemeinden und kreisangehörigen Städte sich im wesentlichen nur mit den örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu befassen haben, während die Kreiskommunalverbände vor allem die Interessen der gesamten Kreiseinwohnerschaft wahrnehmen müssen und infolgedessen ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten einen mehr überörtlichen Charakter haben. Wo hier die Grenze zu ziehen ist, ist bei der Mannigfaltigkeit der Aufgaben und der Verschiedenheit der Interessen allerdings oft nicht so ohne weiteres festzustellen, vielmehr kann die Frage, was als Gemeindeangelegenheit und was als Kreisangelegenheit anzusehen ist, nur unter Berücksichtigung aller Umstände von Fall zu Fall entschieden werden. Infolgedessen besteht auch nicht die Möglichkeit, von vornherein allgemein rechtsgültig festzustellen, welche Selbstverwaltungsangelegenheiten die Landkreise nach dem Einführungsgesetz in ihre ausschließliche Zuständigkeit übernehmen können. Auch hier wird nur eine Entscheidung von Fall zu Fall möglich sein, wobei außerdem die in dem § 43 gegebenen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit durch die Landkreise berücksichtigt werden müssen. Liegen diese Voraussetzungen vor, dann kann der Kreis die in Frage stehende Selbstverwaltungsangelegenheit für seine ausschließliche Zuständigkeit und zwar für das gesamte Kreisgebiet oder auch nur für einen Kreisteil in Anspruch nehmen.

Die Uebernahme einer Selbstverwaltungsangelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit des Landkreises ist nur unter gewissen in dem § 43 des Einführungsgesetzes näher bezeichneten Voraussetzungen zulässig. Nach ihrem Inhalte wird man diese Voraussetzungen in materielle und formelle gliedern können.

Materiell setzt die Uebernahme der Selbstverwaltungsangelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit zunächst voraus, daß sie sich im Interesse einer einheitlichen Versorgung des Kreisgebietes als notwendig erweist. Wann nun gerade eine einheitliche Versorgung des ganzen Kreisgebietes oder zumindest von Teilen desselben im Gegensatz zu der von einigen Kreisgemeinden für ihr Gebiet schon gesondert durchgeführten oder beabsichtigten Versorgung erforderlich

erscheint, ist Tatfrage und kann nur unter Berücksichtigung des Inhaltes und Zweckes der in Frage stehenden Angelegenheit entschieden werden. Gesetzliche Anhaltspunkte bestehen hierfür nicht. Durch die einheitliche Versorgung soll hauptsächlich nach dem Gesetz den Bedürfnissen der Kreiseinwohner in einer dem „öffentlichen Wohl" entsprechenden Weise genügt werden. Die Frage, was hier unter „öffentlichem Wohl" zu verstehen ist, ist von dem Einführungsgesetz offen gelassen worden, so daß auch hier, da der Begriff des öffentlichen Wohles im Verwaltungsrecht gesetzlich nicht fest umrissen ist, die Frage, wann das öffentliche Wohl als vorliegend erachtet werden kann, von Fall zu Fall untersucht werden muß.[46]) Wohl hat der Gesetzgeber in einigen Fällen eine nähere Umschreibung gegeben, wann das öffentliche Wohl, oder wie es auch genannt wird, das „öffentliche Interesse" in Betracht kommt,[47]) in anderen Fällen hat er aber davon Abstand genommen.[48]) Es kann also auch hier für die Feststellung des öffentlichen Wohles nur die objektive Berücksichtigung sämtlicher Umstände ausschlaggebend sein. Ferner muß die ausschließliche Zuständigkeit dadurch bedingt werden, daß der Kreis die in Betracht kommende Angelegenheit nur dann in einer wirtschaftlich zweckmäßigen Weise durchführen kann, wenn er eben die ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Denn, wie bereits erwähnt, wurde den Landkreisen die Uebernahme und wirtschaftlich rationelle Durchführung einer im Interesse des ganzen Kreisgebietes liegenden Selbstverwaltungsangelegenheit dadurch erschwert, daß ländliche Gemeinden, welche die betreffende Angelegenheit schon für ihr Gebiet in Angriff genommen hatten, nicht gewillt waren, diese Aufgaben an den Kreis zur einheitlichen Regelung abzutreten, oder daß sie nur unter hohen Bedingungen, die eine wirtschaftliche Lösung der Aufgabe oft in Frage stellten, zur Abtretung derselben und zur Ueberlassung der von ihnen bereits erstellten Einrichtungen zu bewegen waren.[49]) Um solchen Mißständen abzuhelfen und eine

---

[46]) Vergl. Helfritz in v. Brauchitsch, S. 17 Anm. 3.
[47]) Vergl. § 2 Ziffer 5 östl. LGO.
[48]) Vergl. § 74 Landesverwaltungsgesetz und § 1 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927.
[49]) Vergl. Regionalreform und Kreisverfassung a. a. O. S. 20.

einheitliche, wirtschaftlichen Gesichtspunkten entsprechende Lösung der im Interesse des ganzen Kreisgebietes und seiner Einwohner liegenden Angelegenheiten zu gewährleisten, soll den Landkreisen die Möglichkeit gegeben werden, diese Angelegenheiten in ihre ausschließliche Zuständigkeit zu übernehmen. [50])

Hat nun der Kreis die Absicht, eine Selbstverwaltungsaufgabe zu übernehmen und durchzuführen, und ist er hierbei zu der Ueberzeugung gelangt, daß eine einheitliche, dem öffentlichen Wohl entsprechende und wirtschaftlich rationelle Durchführung dieser Aufgaben nur gewährleistet ist, wenn er die Angelegenheit für den ganzen Umfang des Kreisgebietes oder für Teile desselben allein und unter eigener Verantwortung durchführt, so hat er die rechtliche Möglichkeit, sich für diese Angelegenheit durch einfachen Beschluß für ausschließlich zuständig zu erklären. Dieser Beschluß kann jedoch erst rechtsgültig erfolgen, nachdem noch eine Vorbedingung erfüllt ist. Es müssen der Beschlußfassung nämlich noch Verhandlungen des Kreises mit den beteiligten kreisangehörigen Gemeinden vorangegangen sein. Zu den beteiligten Gemeinden werden nach dem Einführungsgesetz die kreisangehörigen Landgemeinden und Städte und die in der Rheinprovinz und Provinz Westfalen bestehenden Aemter, sowie die Zweckverbände, die sich aus diesen Gebietskörperschaften zusammensetzen, gerechnet. Daß die von den Kreisen mit den kreisangehörigen Gemeinwesen gepflogenen Verhandlungen nun auch zu einem befriedigenden Ergebnis führen müssen, ist für die spätere Beschlußfassung über die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises in bezug auf die in Frage stehende Angelegenheit durch das Gesetz nicht zur Bedingung gemacht. Der Gesetzgeber hätte aus praktischen Gründen eine solche Bestimmung auch gar nicht treffen können, da wohl nur selten die einmütige Zustimmung sämtlicher beteiligten Gemeinden zu der von dem Kreis in Aussicht genommenen Uebernahme der Selbstverwaltungsangelegenheit in seine ausschließliche Zuständigkeit erreicht werden würde. Da seitens des Gesetzgebers auf Grund früherer Erfahrungen mit solchen Schwierigkeiten gerechnet wurde, ist eben den Landkreisen das Recht zuerkannt worden,

[50]) Vergl.: Entwurf, Landtagsdrucksache Nr. 2042 Sp. 75.

trotz des Widerspruchs einzelner Gemeinden und trotz etwaiger erfolglos verlaufener Verhandlungen sich für die in Betracht kommende Angelegenheit für ausschließlich zuständig zu erklären. Die von dem Gesetz geforderten Verhandlungen sind also bei näherer Betrachtung rein formeller Natur, und ein entscheidender Einfluß auf den Beschluß des Kreises wird ihnen, sofern die materiellen Voraussetzungen gegeben sind, kaum beigemessen werden können. Immerhin müssen aber die Verhandlungen mit den Gemeinden stattgefunden haben, andernfalls die Gemeinden die Möglichkeit besitzen, gegen den ohne vorangegangene Verhandlungen erfolgten Beschluß des Kreises Einspruch zu erheben.[51]) Wenn nun die erforderlichen Verhandlungen mit den beteiligten Gemeinwesen stattgefunden haben, so ist für die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit durch den Kreis noch ein Beschluß des Kreistages erforderlich. Die Zuständigkeit desselben für diese Beschlußfassung ergibt sich aus dem § 115 östl. KrO.[52]) Hiernach ist der Kreistag das für die Beschlußfassung über Kreisangelegenheiten zuständige Organ der kommunalen Kreisverwaltung. Da sich die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise immer nur auf die von ihnen freiwillig zu übernehmenden Selbstverwaltungsangelegenheiten erstrecken kann und diese dann zu Kreisangelegenheiten werden, so muß auch die endgültige Beschlußfassung in den Händen des hierfür zuständigen Organs, des Kreistages, liegen. Der Beschluß des Kreistages über die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit ist weder ein Akt der Rechtsprechung noch ein Akt der Gesetzgebung, sondern stellt sich als ein Verwaltungsakt[53]) dar, bei dessen Zustandekommen das freie Ermessen der Kreiskommunalorgane ausschlaggebend ist, das sich hier innerhalb des durch das Einführungsgesetz gegebenen Spielraumes betätigen kann. Hat der Kreis die Uebernahme einer Selbstverwaltungsangelegenheit beschlossen, so ist dieser Beschluß nebst Begründung öffentlich bekannt zu machen.

Gegen den Beschluß des Kreistages steht den kreisangehörigen Gemeinden innerhalb zwei Wochen nach der Be-

[51]) Vergl. § 44 Abs. 2 Nr. 1 des Einführungsgesetzes.
[52]) § 73 Hess. Nass. KrO. § 60 westf. und rhein. KrO. § 102 Schlesw.-holst. KrO.
[53]) Vergl. Entwurf a. a. O. Sp. 75.

kanntgabe des Beschlusses das Einspruchsrecht zu (§ 44 Abs. 1 des Einführungsgesetzes). Damit nun die Durchführung der Angelegenheit durch den Kreis infolge eines eventuell unbegründeten Einspruchs seitens eines kreisangehörigen Gemeinwesens nicht unnötig verzögert wird, hat der Gesetzgeber die Gründe, unter denen der Einspruch zulässig ist, beschränkt. Zunächst kann der Einspruch einer Gemeinde darauf gestützt werden, daß vor der Beschlußfassung über die Ueberführung einer Selbstverwaltungsangelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises durch den Kreistag Verhandlungen mit den beteiligten kreisangehörigen Gemeinwesen nicht stattgefunden haben. Ferner kann ein Gemeinwesen seinen Einspruch damit begründen, daß es selbst im Stande sei, dem Bedürfnisse seiner Einwohner durch bereits bestehende oder neue eigene Einrichtungen zu genügen und demzufolge die Versorgung durch den Kreis nicht notwendig erscheine. Schließlich kann auch ein Einspruch mit der Begründung erhoben werden, daß die in dem § 43 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Einführungsgesetzes für die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit aufgestellten materiellen Voraussetzungen nicht gegeben seien. (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 des Einführungsgesetzes.)

Die Entscheidung über den Einspruch liegt einer hierfür besonders einzurichtenden Schiedsstelle ob. Nach dem Regierungsentwurf [54]) sollte den kreisangehörigen Gemeinden zur Wahrung ihrer Rechte gegenüber etwaiger Uebergriffe des Landkreises die Möglichkeit gegeben werden, gegen den Beschluß des Kreistages bei der Beschlußbehörde, dem Bezirksausschuß, Beschwerde einzulegen. Der Ausschuß für Gemeindeangelegenheiten des Preußischen Landtages hat jedoch dann dem von dem Berichterstatter, Abgeordneten v. E y n e r n [55]), eingebrachten Antrage auf Einrichtung einer besonderen Schiedsstelle, welche über die von den Gemeinden gegen den Beschluß des Kreistages erhobenen Einsprüche entscheiden soll, den Vorzug gegeben. [56]) Die von dem Ausschuß für Gemeindeangelegenheiten in Vorschlag gebrachte Regelung ist dann auch in das Einführungsgesetz übernommen worden. Nach dem Einführungsgesetz setzt sich

[54]) a. a. O. Landtagsdrucksache Nr. 2042 Sp. 62, 75.
[55]) a. a. O. Landtagsdrucksache Nr. 2769 Sp. 61.
[56]) Landtagsdrucksache Nr. 2770 Sp. 30.

nun die Schiedsstelle zusammen aus dem Oberpräsidenten oder seinem gesetzlichen Vertreter[57]) als Vorsitzenden und vier Beisitzern, für deren Behinderung auch gleichzeitig vier Stellvertreter zu bestellen sind. Die Beisitzer und ihre Stellvertreter müssen das passive Wahlrecht zu den Ehrenämtern der provinziellen Selbstverwaltung besitzen. In Betracht hierfür kommt die Wählbarkeit zu dem Provinziallandtag und zu dem Provinzialausschuß, welche gemäß § 7 des Wahlgesetzes für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. 10. 1925 und gemäß § 47 der Provinzialordnung für die östlichen Provinzen vom 29. 7. 1875 in der Fassung des Gesetzes vom 22. 3. 1881[58]) die Vollendung des 25. Lebensjahres und die Ansässigkeit in der Provinz voraussetzt. Für die von dem Oberpräsidenten zu ernennenden Beisitzer haben die provinziellen Spitzenverbände der Landkreise, kreisangehörigen Städte und Landgemeinden ein Vorschlagsrecht und zwar in der Weise, daß die Spitzenverbände der Landkreise zwei Beisitzer, die übrigen je einen Beisitzer in Vorschlag bringen können. Wenn jedoch der Einspruch nur von den Landgemeinden oder nur von den kreisangehörigen Städten erhoben wird, dann sind zwei Beisitzer entweder aus den von den Landgemeinden oder von den kreisangehörigen Städten gemachten Vorschlägen zu bestellen. Die Amtsdauer der Beisitzer und ihrer Stellvertreter beträgt vier Jahre.

Sofern nun von einem kreisangehörigen Gemeinwesen gegen den Kreistagsbeschluß Einspruch erhoben worden ist, muß die Schiedsstelle eine Entscheidung darüber treffen, ob und in welchem Umfange die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit hinsichtlich der in Frage stehenden Selbstverwaltungsangelegenheit durch den Kreis gerechtfertigt ist. Wenn ein Gemeinwesen den von ihm erhobenen Einspruch damit begründet, daß es von sich aus schon im Stande ist, bei der in Betracht kommenden Angelegenheit den Bedürfnissen seiner Einwohner durch eigene bereits bestehende oder durch neue Einrichtungen zu entsprechen, so soll nach dem Gesetze die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises nur

[57]) Das ist nach § 9 des Landesverwaltungsgesetzes der Oberpräsidialrat.

[58]) Vergl. auch § 45 Hess.-nass., § 47 westf., § 47 rhein., § 47 Schlesw.-holst. Provinzialordnung.

dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn sie für die einheitliche Versorgung in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise notwendig ist, und der Kreis die Angelegenheit nur dann nach wirtschaftlich rationellen Gesichtspunkten durchführen kann, sofern sich seine ausschließliche Zuständigkeit auch auf dieses Gemeinwesen erstreckt. Ist jedoch dem Einspruch eines Gemeinwesens aus den im § 44 des Einführungsgesetzes angegebenen Gründen durch die Schiedsstelle stattgegeben und die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit durch den Kreis diesem Gemeinwesen gegenüber nicht für berechtigt anerkannt worden, so ist die Gemeinde zur Durchführung dieser Angelegenheit in ihrem Gebiete gesetzlich verpflichtet, sofern der Kreis die ausschließliche Zuständigkeit für das übrige Gebiet erhalten hat. Diese Vorschrift verfolgt hauptsächlich auch den praktischen Zweck, den Kreis vor übereilten Einsprüchen seitens der kreisangehörigen Gemeinwesen zu schützen.[59]) Denn jedes Gemeinwesen hat damit zu rechnen, daß es, wenn auch seinem Einspruch stattgegeben wird, die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises im übrigen aber anerkannt wird, die in Betracht kommende Aufgabe für sein Gebiet auf eigene Kosten und Verantwortung erfüllen muß. Rechtlich betrachtet ergibt sich aus dieser Bestimmung des Einführungsgesetzes die Möglichkeit, daß eine zunächst freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheit durch den Schiedsspruch einer Verwaltungsbehörde ipso iure zu einer gesetzlichen Aufgabe wird, ohne daß hierfür ein besonderes Gesetz erforderlich ist. Andererseits kann aber auch ein Gemeinwesen, wenn der Kreis die Durchführung einer Aufgabe nur für einen Kreisteil übernommen hat und hierfür die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, die Forderung stellen, daß der Kreis die Durchführung der Aufgabe auch auf sein Gebiet erstrecke, sofern es mit dem übrigen Kreisgebiet in dieser Hinsicht ein einheitliches Versorgungsgebiet darstellt. Schließlich besteht für ein Gemeinwesen noch die rechtliche Möglichkeit, bei dem Kreisausschuß zu beantragen, daß ihm die Uebernahme einer von dem Kreis schon übernommenen Angelegenheit zur eigenen Durchführung gestattet wird, wenn sich infolge veränderter Verhältnisse eine gesonderte Durchführung der An-

[59]) Vergl. Landtagsdrucksache Nr. 2769 S. 63.

gelegenheit für das Gebiet des Gemeinwesens als erforderlich herausgestellt hat und die wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung der Aufgabe in dem übrigen Kreisgebiet nicht gefährdet erscheint. Ueber diesen Antrag beschließt der Kreisausschuß. Lehnt der Kreisausschuß den Antrag ab, so steht dem Gemeinwesen das Recht zu, bei der Schiedsstelle innerhalb zwei Wochen Einspruch zu erheben.

Gegen die den Kreisen nunmehr durch das Einführungsgesetz zugestandene Kompetenz-Kompetenz waren seitens der davon betroffenen ländlichen Gemeinwesen schwere Bedenken erhoben worden, die in Aufsätzen der Fachpresse und in Denkschriften der kommunalen Spitzenverbände ihren Niederschlag fanden. So wurde von den Spitzenorganisationen der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte ganz entschieden der Standpunkt vertreten, daß die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise sich auf die ländliche kommunale Selbstverwaltung äußerst nachteilig auswirken und schließlich zur gänzlichen Aufhebung und Vernichtung derselben führen müsse.[60] Dieser Auffassung wurde von der Spitzenorganisation der Landkreise entgegengetreten, indem sie darlegte, daß mit der Kompetenz-Kompetenz der Landkreise keineswegs eine Beseitigung der örtlichen Selbstverwaltung in den Landgemeinden und kreisangehörigen Städten beabsichtigt worden ist.[61] Trotz aller vor der Verabschiedung des Einführungsgesetzes seitens der Spitzenorganisationen der kreisangehörigen Gemeinwesen erhobenen Einwendungen ist die Kompetenz-Kompetenz den Landkreisen gesetzlich zuerkannt worden.

Sind nun die von den Landgemeinden und kreisangehörigen Städten gehegten Bedenken und Befürchtungen gerechtfertigt, und bedeutet die Verleihung der Kompetenz-Kompetenz an die Landkreise in der Tat eine Einschränkung und Schwächung der örtlichen Selbstverwaltung auf dem flachen Lande? Zur Beantwortung dieser Frage wird eine

[60]) Vergl. hierzu die Denkschrift des Reichsstädtebundes zum Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung, ferner die Ausführungen in der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 19. Jahrgang, Nr. 16 Sp. 931 ff, sowie in der Zeitschrift „Der Städtetag", Jahrg. 23 Nr. 9, Sp. 1159 ff.

[61]) Vergl. hierzu die Denkschrift des Preußischen Landkreistages: „Regionalreform und Kreisverfassung" S. 19 ff.

Feststellung des rechtlichen Verhältnisses, welches nach dem bisherigen Rechtszustande zwischen den hier in Betracht kommenden kommunalen Gebietskörperschaften bestanden hat, von Wert sein. Aus dem Schrifttum ist hierbei zunächst bemerkenswert die Ansicht Gierkes,[62]) nach der die politischen Ortsgemeinden außer zum Staat auch zu den höheren Kommunalverbänden in einem Abhängigkeitsverhältnis ständen, innerhalb dessen sie jedoch die gleichen politischen Rechte und Pflichten wie jeder andere Staatsbürger besäßen. Den weiteren Kommunalverbänden, wie Kreisen und Provinzen, gegenüber hätten die Ortsgemeinden auch gewisse Stimm-, Wahl- und Präsentationsrechte, auch seien sie oft an der Bildung der Vertretungskörperschaften dieser Verbände beteiligt. Ein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis zwischen den ländlichen Ortsgemeinden und den Landkreisen auf dem Gebiete des Selbstverwaltungsrechts, abgesehen von dem gesetzlich geregelten staatlichen Aufsichtsrecht des Landrates über die Landgemeinden, besteht nach dem Erlaß der Gemeindeverfassungsgesetze am Ende des vorigen Jahrhunderts nicht mehr. Auch sind die Ortsgemeinden des flachen Landes an der Bildung der Vertretungskörperschaften der Landkreise nicht mehr beteiligt, vielmehr setzen sich dieselben aus Abgeordneten zusammen, die von sämtlichen wahlberechtigten Kreiseinwohnern gewählt werden. Nach der heute allgemein vertretenen Ansicht ist allen Gebietskörperschaften das Merkmal der „Totalität des Wirkungskreises", wie Peters es bezeichnet,[63]) eigen. Diese Totalität des Wirkungskreises schließt nun, wie das Oberverwaltungsgericht in seinen Erkenntnissen mehrfach hervorgehoben hat,[64]) das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften in sich, alle Aufgaben in den Bereich ihrer Wirksamkeit zu ziehen, welche durch die Sorge für das Wohl der Einwohner bedingt werden. In der Uebernahme von Selbstverwaltungsangelegenheiten unterliegen sie keiner Beschränkung. Die Universalität der Selbstverwaltung[65]) ist heute sowohl für die Ortsgemeinden als auch für die weiteren Kommunalverbände, die Landkreise

[62]) a. a. O. S. 752.

[63]) Grenzen ..., a. a. O. S. 55.

[64]) Band 2 S. 190, Band 3 S. 125, Band 12 S. 158, Band 19 S. 176, Band 49 S. 414.

[65]) Landtagsdrucksache Nr. 2042 Sp. 74.

und Provinzen, anerkannt. Demnach hatten die Landkreise auch schon vor dem Erlaß des Einführungsgesetzes das Recht, alle Aufgaben zu übernehmen und zur Durchführung zu bringen, welche der Fürsorge für das Wohl der Kreiseinwohner entspringen, und soweit sie nicht schon eine andere gesetzliche Regelung gefunden hatten. Allerdings wird man mit Schoen[66]) für das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise berücksichtigen müssen, daß sich der sachliche Wirkungskreis der Landkreise nicht unbedingt mit der größeren räumlichen Zuständigkeit in gleichem Maße erweitert, sondern daß den Ortsgemeinden in der Regel die Erfüllung der sich aus dem örtlichen Zusammenwohnen der Gemeindeangehörigen ergebenden Aufgaben in erster Linie zusteht, während die Landkreise mehr für die Erledigung überörtlicher im Interesse des ganzen Kreises liegender Aufgaben in Betracht kommen. Jedoch liegt, wie bereits hervorgehoben, heute oft eine Schwierigkeit darin, von vornherein festzustellen, welche Angelegenheiten speziell als Ortsangelegenheiten und welche als Kreisangelegenheiten anzusehen sind, da die Bedürfnisse der Einwohner infolge der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung Wandlungen und Verschiebungen unterworfen sind und eine zunächst rein örtliche Aufgabe vielfach zu einer im Interesse der ganzen Kreiseinwohnerschaft liegenden wird. Hieraus entspringende Kompetenzstreitigkeiten konnten in vielen Fällen dadurch ausgeräumt werden, daß die Landkreise mit den kreisangehörigen Gemeinden über die Abgrenzung der dem einen oder anderen Teile obliegenden Aufgaben zu einer Einigung gelangten. Andererseits wurden aber die Landkreise, wie die Praxis lehrte, an der Uebernahme und an einer wirtschaftlich zweckmäßigen Durchführung solcher Angelegenheiten, welche im Laufe der Zeit einen mehr überörtlichen Charakter angenommen hatten, oder die von einigen kreisangehörigen Gemeinden infolge mangelnder wirtschaftlicher oder finanzieller Leistungsfähigkeit nicht durchgeführt werden konnten, deren Erfüllung jedoch im Interesse der Einwohner lag, durch beharrliches Festhalten anderer leistungsfähigerer Gemeinden an den von ihnen übernommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten behindert. Um nun aber doch dem Kreis eine den Bedürfnissen

[66]) a. a. O. S. 16.

sämtlicher Kreiseinwohner genügende Durchführung von Selbstverwaltungsangelegenheiten zu ermöglichen, griff man zu dem Ausweg, da eine scharfe Abgrenzung der von den Kreisen zu erledigenden Aufgaben einerseits und der den kreisangehörigen Gemeinden zu überlassenden Angelegenheiten andererseits wegen der Vielgestaltigkeit derselben nicht angängig ist, den Kreisen die Kompetenz-Kompetenz zu gewähren. Wenn nun die Landkreise durch das Einführungsgesetz die Kompetenz-Kompetenz verliehen erhalten haben, so wird die in Frage stehende Angelegenheit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht entzogen und wird dadurch nicht etwa zu einer staatlichen Aufgabe, sondern es tritt hier nur, wie Peters hervorhebt,[67]) — der im übrigen auch die Verleihung der Kompetenz-Kompetenz an den höheren Kommunalverband dem niederen gegenüber zur Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten für zweckmäßig erachtet — „eine Verschiebung der internen Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung" ein. Die Gefahr, daß nun durch die Kompetenz-Kompetenz der Kreise die örtliche kommunale Selbstverwaltung vollständig beseitigt wird, wird wohl von den Landgemeinden und kreisangehörigen Städten überschätzt. Denn einmal würde eine objektiv rein örtliche Aufgabe der Gemeinden von den Landkreisen nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit übernommen werden können, da in diesem Falle die durch das Einführungsgesetz für die Uebernahme aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt sein würden, und infolgedessen ein von einem Gemeinwesen erhobener Einspruch in jedem Falle durchgreifen müßte. Ferner ist aber auch die Befürchtung, daß die Landkreise nunmehr die ihnen durch das Einführungsgesetz übertragene Befugnis in einer der Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden abträglichen Weise ausnutzen werden, nicht gerechtfertigt. Die Entscheidung, ob eine Angelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises übernommen werden soll, ist eine reine Zweckmäßigkeitsfrage und unterliegt dem freien Ermessen der hierfür zuständigen Organe der Kreiskommunalverwaltung. Würde man den von den ländlichen Gemeinwesen geäußerten Befürchtungen Raum geben, so würde man damit auch die Objektivität und die Fähigkeit

[67]) Grenzen ..., a. a. O. S. 80.

der Kreisorgane zur Erkenntnis und pflichtgemäßen Abwägung über die Notwendigkeit der von dem Kreis zu ergreifenden Maßnahmen stark in Zweifel ziehen. Es ist aber gerade ein Wesensmerkmal der Verwaltung, daß sie innerhalb der Gesetze unter Berücksichtigung der gegebenen Verhältnisse nach eigenem Ermessen die den Bedürfnissen der Bürger am besten gerecht werdenden Maßnahmen zu treffen hat. Schon in den mit den beteiligten Gemeinwesen zu führenden Verhandlungen werden sich die zuständigen Organe des Kreises ein Urteil über die Zweckmäßigkeit der beabsichtigten Neuregelung bilden können. Außerdem steht den Gemeinden gegen tatsächliche Uebergriffe der Landkreise das Rechtsmittel des Einspruchs bei der Schiedsstelle zu, deren Zusammensetzung auch den Gemeinden genügend Gewähr bieten kann, daß ihre Belange den Landkreisen gegenüber gewahrt werden. Ferner muß noch berücksichtigt werden, daß die Verhältnisse in den westlichen und in den östlichen Provinzen Preußens doch zu verschiedenartig sind, als daß von vornherein ein allgemeines abschließendes Urteil über die durch die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise zu erwartende Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung möglich ist. Denn die an die Landkreise herantretenden und von ihnen durchzuführenden Aufgaben in den westlichen Provinzen, wo die Landwirtschaft gegenüber der Industrie zurücktritt, werden andere sein als in den östlichen Provinzen, wo der ländliche Charakter vorherrschend ist und oft eine einheitliche Durchführung derselben Angelegenheit wegen der räumlichen Entfernung der einzelnen Gemeinden nicht zweckmäßig erscheint, so zum Beispiel bei der Gas- und Wasserversorgung wegen der damit verbundenen allzu hohen Anlagekosten. Aus den vorstehenden Ueberlegungen ergibt sich also, daß hinsichtlich der rein örtlichen Aufgaben eine Gefährdung oder gar Beseitigung des Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise nicht in Betracht kommt.

Sofern jedoch Selbstverwaltungsangelegenheiten in Frage stehen, deren örtlicher oder überörtlicher Charakter von vornherein nicht festzustellen ist, wo es sich also hauptsächlich um Grenzfälle handelt, wird eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden nicht geleugnet werden können. Hier besteht für den Kreis

die rechtliche Möglichkeit, in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden einzugreifen und solche Aufgaben, die er unter den gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen in seine ausschließliche Zuständigkeit übernimmt, dem Wirkungskreis der Gemeinden zu entziehen. Der Grundsatz von der „Universalität der Selbstverwaltung" ist hier zu Gunsten der Kreise und zu Ungunsten der kreisangehörigen Gemeinden durchbrochen. Die durch das Einführungsgesetz getroffene Regelung verleiht den Kreisen nicht nur das Recht, neue Aufgaben, deren Durchführung sich im Interesse der Kreise als notwendig erweist, in ihre ausschließliche Verwaltung zu übernehmen. Die Kreise sind vielmehr auch befugt, solche Aufgaben, die bereits von den Gemeinden ausgeführt werden, an sich zu ziehen. Soweit die Gemeinden für die Durchführung dieser Angelegenheiten schon eigene Einrichtungen und Anstalten getroffen haben, kann der Kreis von den Gemeinden fordern, daß ihm diese Einrichtungen überlassen werden. Allerdings besteht dann für den Kreis die Pflicht, die Gemeinden für die Ueberlassung der Einrichtungen einmal oder fortlaufend angemessen zu entschädigen. Da das Gesetz nur von einer „angemessenen" Entschädigung spricht, ist, wie in dem Ausschuß für Gemeindeangelegenheiten ausdrücklich betont wurde,[68]) ein Ersatz des ganzen der Gemeinde durch den Fortfall der Einrichtungen entstehenden Schadens nicht in Aussicht genommen, vielmehr soll sich die Entschädigung nur im Rahmen dessen halten, was nach dem Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. 6. 1874 dem Enteigneten gewährt wird. Danach würde zum Beispiel der den Gemeinden durch die Entziehung der Einrichtungen entgangene Gewinn nur unter bestimmten Voraussetzungen zu ersetzen sein.[69]) Die Regelung der Entschädigungsfrage bleibt zunächst den Verhandlungen zwischen den Beteiligten überlassen. Erst wenn diese zu keinem Ergebnis führen, entscheidet die Schiedsstelle. Die Entscheidungen der Schiedsstelle haben insofern konstitutiven Charakter, als durch sie der Uebergang, die Beschränkung und Entziehung von Eigentum und Rechten bewirkt wird. Die nachfolgende Berichtigung des Grundbuches beim Uebergang

[68]) Landtagsdrucksache Nr. 2769 Sp. 62, 63, 67.
[69]) Vergl. Hatschek a. a. O. S. 280.

von Liegenschaften hat dann nur noch deklaratorische Bedeutung. In dieser ganzen Regelung wird die weitgehendste Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise zu erblicken sein, die sich noch insofern für die ländlichen Gemeinwesen ungünstig auswirken kann, als dadurch den Gemeinden Einrichtungen und Anstalten entzogen werden, welche beträchtliche Gewinne abwarfen und deren Einnahmen oft zur Balancierung des Gemeindehaushalts notwendig waren, zum Beispiel die Einnahmen aus Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerken. Diese Einnahmen sind oft für die Gemeinden unerläßlich, da sie erst durch sie in den Stand gesetzt werden, andere gemeindliche Aufgaben zu erfüllen.

Die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise kann auch noch in einer weiteren Beziehung auf die Gemeindehaushalte von Einfluß sein. Sofern nämlich die Landkreise neue Selbstverwaltungsangelegenheiten übernehmen, werden ihnen in der Regel auch neue Kosten erwachsen, welche, soweit sie nicht von den Kreisen aus eigenen Mitteln bestritten werden können, durch Kreisabgaben der kreisangehörigen Städte und Landgemeinden gemäß dem Kreis- und Kommunalabgabengesetz vom 23. 4. 1906 (Gesetzslg. S. 159)[70]) und gemäß § 21 ff. des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 5. 1927 (Gesetzslg. S. 63) gedeckt werden müssen. Nach § 176 Ziffer 6 östl. KrO.[71]) bedürfen zwar Beschlüsse des Kreistages, welche eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung vorsehen, die sich über die nächsten fünf Jahre hinaus erstrecken soll, der Bestätigung durch den Bezirksausschuß. Jedoch ist es fraglich, ob diese Vorschrift auch hier anzuwenden ist. Zunächst ist dazu festzustellen, daß es sich bei den von den Kreisen in ihre ausschließliche Zuständigkeit übernommenen Aufgaben um freiwillige Angelegenheiten handelt, für deren Kostendeckung durch Erhöhung der Kreissteuern an sich die Genehmigung des Bezirksausschusses erforderlich wäre. Jedoch wird man

70) Vergl. Stier-Somlo, Sammlung preußischer Gesetze a. a. O. S. 1366.

71) § 104 Hess.-nass., § 91 westf. und rhein., § 139 Schlesw.-holst. KrO.

sich auf den Standpunkt stellen müssen, daß die von dem Kreistage auf Grund des § 43 des Einführungsgesetzes gefaßten Beschlüsse nicht der Vorschrift des § 176 Ziffer 6 östl. KrO. unterliegen. Diese Annahme erscheint insofern berechtigt, als auch die Gesetzesmaterialien, die Begründung zu dem Gesetzentwurf und die Verhandlungen des Ausschusses für Gemeindeangelegenheiten eine gegenteilige Regelung nicht erkennen lassen. Sodann würde aber auch die durch das Einführungsgesetz den Landkreisen gewährte Kompetenz-Kompetenz wieder aufgehoben werden, wenn der über die Uebernahme einer Selbstverwaltungsangelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit gefaßte Beschluß des Kreistages durch die Nichtgenehmigung der für die Durchführung erforderlichen Mittel seitens des Bezirksausschusses nicht zur Ausführung gelangen könnte.[73]) Erkennt man diese Ansicht als richtig an, so ergibt sich daraus die Folgerung, daß die Landkreise zur Deckung der durch die Uebernahme neuer Angelegenheiten entstandenen Kosten, für die sie eine besondere Genehmigung des Bezirksausschusses nicht einzuholen brauchen, ohne weiteres die kreisangehörigen Gemeinwesen heranziehen können. Die sich hieraus ergebenden erhöhten Kreisabgaben müssen dann aber auch zu einer weiteren Belastung der Gemeindehaushalte führen und den Spielraum, welcher den Gemeinden innerhalb der durch zwangsläufige Ausgaben ohnehin schon stark belasteten Haushalte für die Erfüllung eigener Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung steht, noch weiter verengen.

Schließlich sei noch auf einen Punkt hingewiesen, in dem das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden von der Kompetenz-Kompetenz der Landkreise berührt wird. Wie schon bemerkt, kann die Inanspruchnahme der ausschließlichen Zuständigkeit einem Gemeinwesen gegenüber auf seinen Einspruch hin durch Entscheidung der Schiedsstelle für nicht berechtigt erklärt werden. Ist jedoch dem Kreise die ausschließliche Zuständigkeit für den übrigen Kreisteil zuerkannt worden, so ist die Gemeinde nunmehr gesetzlich verpflichtet, die von dem Kreise für den übrigen Kreisteil übernommene Aufgabe auch in ihrem Gebiete zur Durchführung zu bringen. Eine Einschränkung des ländlichen Selbstverwaltungsrechts

[73]) Vergl. Helfritz in v. Brauchitsch a. a. O. S. 17 Anm. 4.

wird hinsichtlich dieser gesetzlichen Regelung darin zu erblicken sein, daß die Gemeinden vor die Alternative gestellt werden, entweder die Notwendigkeit für die Uebernahme der Selbstverwaltungsangelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises anzuerkennen, oder aber Einspruch einzulegen und dabei mit der Möglichkeit zu rechnen, daß, falls ihrem Einspruch stattgegeben wird, die ausschließliche Zuständigkeit dem Kreise im übrigen aber gewährt wird, sie dann die in Frage stehende Aufgabe allein und auf eigene Kosten, welche bei der Errichtung neuer erforderlich werdender Anlagen den Gemeindehaushalt nicht unbeträchtlich belasten können, durchzuführen hat. Die Gemeinde hat also im letzten Fall nicht mehr das Selbstbestimmungsrecht, ob sie eine Angelegenheit durchführen will oder nicht, sondern sie ist jetzt zu der Uebernahme und Durchführung der Angelegenheit gesetzlich verpflichtet, wobei allerdings die Art und Weise der Durchführung der Gemeinde auch fernerhin überlassen bleibt.

Zusammengefaßt ist also festzustellen, daß das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden hinsichtlich der rein örtlichen Angelegenheiten einer Einschränkung durch die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise nicht unterliegt, daß jedoch bezüglich der Selbstverwaltungsangelegenheiten mit mehr oder weniger überörtlichem Charakter eine wesentliche Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts zu verzeichnen ist. Die Beantwortung der Frage, ob die Verleihung der Kompetenz-Kompetenz an die Landkreise zweckmäßig war, liegt auf rechtspolitischem Gebiete und erübrigt sich, nachdem die Kompetenz-Kompetenz den Landkreisen durch das Einführungsgesetz zuerkannt worden ist. Das eine kann jedoch noch festgestellt werden, daß es in erster Linie Aufgabe jeder Verwaltung, auch der kommunalen Selbstverwaltung ist, alle Möglichkeiten zur Befriedigung der Bedürfnisse der ihr anvertrauten Bürger auszuschöpfen. Die Verwaltung besteht nicht um ihrer selbst willen, sondern hat dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen, gleichviel ob sie sich auf dem weiten Gebiete des Reichs und der Länder oder in den enger gesteckten Grenzen eines Kommunalverbandes oder einer Ortsgemeinde zu betätigen hat.

E. Die Aufhebung des Auskreisungsrechtes.

Die zweite wesentliche Neuerung, welche das Einführungsgesetz auf dem Gebiete des Kreisverfassungsrechts brachte, ist die Aufhebung des Auskreisungsrechtes der kreisangehörigen Städte. Nach dem bisherigen Rechtszustande hatten die kreisangehörigen Städte gemäß § 4 östl. KrO. das Recht, sofern sie unter Ausschluß der aktiven Militärpersonen eine Einwohnerzahl von 25 000 Seelen erreicht hatten — in Westfalen war eine Zahl von 30 000 und in der Rheinprovinz von 40 000 Einwohnern erforderlich (§ 4 westf. und rhein. KrO.) —, für sich einen Stadtkreis im Sinne des § 169 östl. KrO. zu bilden und damit aus dem Landkreise auszuscheiden. Mit der Erreichung der Normativzahl von 25 000, 30 000 oder 40 000 Einwohnern entstand somit kraft Gesetzes für die kreisangehörigen Städte der subjektive Anspruch auf Ausscheiden aus dem Landkreise. Auf ihren Antrag hin mußten sie von dem Minister des Innern aus dem Kreisverbande für ausgeschieden erklärt werden. Ferner konnte auch solchen kreisangehörigen Städten das Ausscheiden aus dem bisherigen Kreisverbande und die Bildung eines eigenen Stadtkreises gestattet werden, welche zwar die Normativzahl noch nicht erreicht hatten, bei denen jedoch infolge besonderer Umstände die Auskreisung zweckmäßig erschien. Die Auskreisung erfolgte hier durch Verordnung des Staatsministeriums, nachdem zuvor der Provinziallandtag gutachtlich gehört worden war. Das Ausscheiden einer kreisangehörigen Stadt war jedoch in beiden Fällen dadurch bedingt, daß vorher eine Auseinandersetzung darüber stattgefunden hatte, welchen Anteil die ausscheidende Stadt an dem gemeinsamen Aktiv- und Passivvermögen des bisherigen Kreises zu übernehmen hatte, sowie darüber, inwieweit sich die ausscheidende Stadt an fortlaufenden Leistungen zu gemeinsamen Zwecken der beiden neuen Kreise zu beteiligen hatte (§ 4 Abs. 4 östl. KrO.). Ueber die Auseinandersetzung hatte der Bezirksausschuß im Beschlußverfahren zu beschließen, gegen dessen Beschluß die beteiligten Kreise Klage im Verwaltungsstreitverfahren erheben konnten (§ 2 Zuständigkeitsgesetz). Die für die Auskreisung erforderliche Zahl von 25 000, 30 000 oder 40 000 Einwohnern konnten die kreisangehörigen Städte auf zweierlei Weise erreichen.

Wenn man den seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts sich stetig steigernden Bevölkerungszuwachs berücksichtigt, so war eine zunächst kleine kreisangehörige Stadt unter sonst günstigen Bedingungen bald zu einer Zahl von 25 000 Einwohnern gekommen. Sodann war auch die stark einsetzende Landflucht auf den Bevölkerungszuwachs der kreisangehörigen Städte, insbesondere in den Industriegebieten, nicht ohne Einfluß geblieben und hatte eine starke Zunahme der Bevölkerungszahl zur Folge. Andererseits bezeigten aber auch oft kleine Städte infolge des großen Menschenzustroms ein starkes Ausdehnungsbedürfnis, dem sie durch umfangreiche Eingemeindungen angrenzender Gebiete zu genügen suchten. Solche Eingemeindungen trugen auch von sich aus schon zu einer Erhöhung der Einwohnerzahl der eingemeindenden Stadt bei. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn kreisangehörige Städte, die aus dem Landkreise ausscheiden und selbständig werden wollten, durch Eingemeindungen ihre Einwohnerzahl zu erhöhen bestrebt waren, um dann bei Erreichung der erforderlichen Normativzahl das Auskreisungsrecht für sich in Anspruch nehmen zu können. Diese Praxis wurde nun zunächst durch das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927 (Gesetzslg. S. 211) wesentlich eingeschränkt, indem der § 1 Abs. 1 Nr. 1 dieses Gesetzes unter Aufhebung der für die Eingemeindung bisher bestehenden Vorschriften des § 2 Ziffer 3—6 östl. LGO. und der entsprechenden Vorschriften der übrigen Gemeindeverfassungsgesetze bestimmte, daß Veränderungen der Grenzen einer Stadt oder Landgemeinde nur aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen können und eines Gesetzes bedürfen, wenn „eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebiets die für das Ausscheiden aus dem Kreise maßgebende Einwohnerzahl erreicht." Hiermit wurden die Auskreisungsbestrebungen der kreisangehörigen Städte insofern eingedämmt, als sie nun nicht mehr die für die Auskreisung erforderliche Einwohnerzahl durch Eingemeindungen sich leicht verschaffen konnten, da es doch jetzt immerhin schwieriger war, für die Eingemeindungen die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu erhalten. Eine vollständige Beseitigung des Auskreisungsrechts enthält nunmehr der § 50 des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des

rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929. Durch ihn wird der § 4 der Kreisordnung für die östlichen Provinzen und die entsprechenden Vorschriften der übrigen Kreisordnungen aufgehoben.

Vor der Verabschiedung des Einführungsgesetzes wurde mit derselben Entschiedenheit wie bei der in Aussicht genommenen Verleihung der Kompetenz-Kompetenz an die Landkreise auch hinsichtlich der Aufhebung des bisher bestehenden Auskreisungsrechtes der kreisangehörigen Städte von den Landkreisen einerseits und von den kreisangehörigen Städten andererseits wiederholt in Denkschriften der beiderseitigen Spitzenorganisationen und in der Fachpresse ein entgegengesetzter Standpunkt vertreten.[74]) Die amtliche Begründung zu dem Entwurf des Einführungsgesetzes geht zunächst von der Feststellung aus, daß eine paritätische Behandlung von Stadt und Land nur dann sich ermöglichen lasse, wenn auch der Landkreis in gleicher Weise als geschlossene Einheit anerkannt und geschützt wird wie eine Stadt.[75]) Mit dieser Feststellung folgt der Entwurf der von den Landkreisen schon seit längerer Zeit vertretenen Meinung, welche zum Ausdruck bringt, daß eine Parität zwischen Stadt und Land nur dann gewährleistet sei, wenn auch die Landkreise „in ihrem kommunalen Besitzstande gesichert sind" wie die Städte, vor allem die Großstädte. Dies ist aber solange nicht der Fall, als die Landkreise durch die immer weiter greifenden Eingemeindungsbestrebungen in ihrem Besitzstande bedroht und fortgesetzten Gebietsverlusten ausgesetzt sind. In dieser steten Gefährdung ihres Gebietes durch die Eingemeindungspolitik der Großstädte liegt auch der Grund, weshalb die Landkreise nicht zu einer ruhigen und wirkungsvollen Verwaltungsarbeit gelangen können.[76]) Diesem Standpunkt der Land-

[74]) Vergl. für die Stellung der Landkreise: Die Denkschrift des Preußischen Landkreistages „Regionalreform und Kreisverfassung", die Aufsätze in der Zeitschrift für Selbstverwaltung, Jahrgang 11 Nr. 7 S. 153 ff., Jahrgang 12 Nr. 5 S. 109 ff. und Nr. 13 S. 289 ff; vergl. für die Stellung der kreisangehörigen Städte: Denkschrift des Preußischen Städtetages 1929 „Grundfragen der kommunalen Neugliederung", Denkschrift des Reichsstädtebundes zum Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung, die Zeitschrift „Der Städtetag" Jahrgang 23 Nr. 2 Sp. 145 ff.

[75]) Landtagsdrucksache Nr. 2042 Sp. 76.

[76]) Regionalreform und Kreisverfassung a. a. O. S. 6.

kreise halten die kreisangehörigen Städte den Einwand entgegen, daß ja der Landkreis als „Gemeindeverband keine geschlossene Einheit (Einheitsgemeinde)“ darstelle, sondern sich aus zahlreichen Einzelgemeinden zusammensetze, und daß infolgedessen ein Schutz des Landkreises als „geschlossene Einheit“ nicht erforderlich sei.[77] Hierzu ist zu bemerken, daß der Landkreis verfassungsrechtlich als Gemeindeverband allerdings keine Einheitsgemeinde wie etwa eine Stadt ist, daß er aber als kommunale Gebietskörperschaft mit den von ihm umschlossenen Landgemeinden und Städten eine Einheit darstellt und nicht nur in dieser territorialen Abgrenzung, sondern heute auch in wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Hinsicht ein einheitliches Versorgungsgebiet bildet, innerhalb dessen der Landkreis alle im Interesse der Gesamtheit liegenden Aufgaben zur Durchführung zu bringen hat. Die fortgesetzte Abtrennung einzelner Teile muß sich daher auch auf das Ganze bald nachteilig auswirken, bis schließlich auch die Restteile sich in ihrem Bestande nicht mehr halten können und Anlehnung an andere stärkere Kommunalkörperschaften suchen müssen. Die Auflösung des ganzen Kreises ist dann nur eine Frage der Zeit. Mit der Auflösung der Landkreise würde aber auch die ländliche kommunale Selbstverwaltung, über deren Notwendigkeit heute wohl keine Zweifel bestehen, dem Untergang entgegengeführt werden. Um also den Landkreisen ihren Besitzstand und damit ihre Lebens- und Leistungsfähigkeit zu erhalten, werden auch sie als geschlossene Einheit anzuerkennen sein, die nur dann gestört werden darf, wenn es das Allgemeinwohl unbedingt erfordert.

Jedoch nicht allein die in den letzten Jahrzehnten immer umfangreicher gewordenen Eingemeindungen der Großstädte hatten in die Lebensinteressen der Landkreise stark eingegriffen, sondern auch das Ausscheiden zahlreicher kreisangehöriger Städte aus dem Kreisverbande hatte zu Gebietsverlusten und zur Minderung der Leistungsfähigkeit der Kreise wesentlich beigetragen. Sobald nämlich die kreisangehörigen Städte die für das Ausscheiden erforderliche Normativzahl erreicht hatten, glaubten sie auch dann von dem ihnen gewährten Auskreisungsanspruch Gebrauch machen

[77]) Denkschrift des Reichsstädtebundes a. a. O. S. 10.

zu müssen, um dadurch den Bindungen, die die Zugehörigkeit zum Kreisverbande mit sich bringen, zu entgehen und nunmehr selbständig zu werden. Oft zeigte es sich dann, daß die nunmehr kreisfrei gewordenen und auf sich selbst angewiesenen Städte vielfach nicht in der Lage waren, allen an sie herantretenden Anforderungen in einer den Bedürfnissen ihrer Einwohner entsprechenden Weise gerecht zu werden. Nur unter Anspannung aller Kräfte und unter Ausnutzung aller Steuerquellen, die oft zu einer einseitigen Belastung eines Erwerbsstandes führten, konnten diese Städte die mannigfachen Aufgaben erfüllen. Es ist daher der Begründung zu dem Gesetzentwurf durchaus zuzustimmen, wenn in ihr dargelegt wird, daß die Normativzahl von 25 000, 30 000 und 40 000 Einwohnern den heutigen Verhältnissen nicht mehr angepaßt erscheint. Diese Zahlen konnten zur Zeit des Erlasses der Kreisordnung, als Städte mit dieser Einwohnerziffer schon zu den größeren gerechnet wurden und zur Erfüllung der ihnen damals obliegenden Aufgaben noch im Stande waren, als zweckmäßig anerkannt werden. In den letzten Jahrzehnten hatte sich aber, wie schon in dem vorhergehenden Abschnitt ausgeführt werden konnte, das Gebiet der kommunalen Aufgaben ständig erweitert, so daß heute nur diejenigen Städte, welche sich auf eine genügend große Einwohnerschaft stützen können, alle im Interesse ihrer Einwohner liegenden Angelegenheiten selbständig durchzuführen vermögen. Es liegt daher nicht immer im Interesse der kreisangehörigen Stadt selbst, wenn sie von dem Auskreisungsrecht Gebrauch macht und damit eine weitere Unterstützung durch den Kreisverband verliert. Jedoch nicht allein für die kreisangehörige Stadt selbst kann das Ausscheiden aus dem Landkreise von Nachteil sein, sondern ihr Ausscheiden bedeutet auch für den Kreis einen Verlust. Denn einmal wird durch das Ausscheiden zahlreicher kreisangehöriger Städte das Kreisgebiet so verkleinert, daß sich eine Aufrechterhaltung der Restteile als Landkreis in vielen Fällen aus verwaltungstechnischen und wirtschaftlichen Gründen nicht als gerechtfertigt erweisen wird. Ferner geben gerade die leistungsfähigeren kreisangehörigen Städte dem Landkreis den erforderlichen wirtschaftlichen und finanziellen Rückhalt. Sie werden immer eher in der Lage sein, zu den allgemeinen Kosten der dem Kreise obliegenden Aufgaben

beizusteuern als die kleineren Landgemeinden. Einen gerechten Lastenausgleich zwischen den ärmeren Gemeinden und den leistungsfähigeren Städten herbeizuführen und dadurch eine gleichmäßige Versorgung aller Kreiseinwohner durchzuführen, das ist die Hauptaufgabe des Kreiskommunalverbandes. Die Erfüllung dieser Aufgabe muß aber den Landkreisen erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht werden, sofern der Kreis jederzeit mit dem Ausscheiden dieser und jener kreisangehörigen Stadt rechnen muß. Ferner wäre es auch unzweckmäßig gewesen, den Landkreisen einerseits im Interesse einer einheitlichen und wirtschaftlich rationellen Versorgung des ganzen Kreisgebietes das Recht zur Uebernahme von Selbstverwaltungsangelegenheiten in ihre ausschließliche Zuständigkeit zu gewähren, andererseits den kreisangehörigen Städten die Möglichkeit zum Ausscheiden aus dem Kreisverbande zu belassen, wodurch dann die einheitliche Versorgung aller Kreiseinwohner wieder gefährdet, wenn nicht sogar ausgeschlossen sein würde. Alle diese Gesichtspunkte, welche von der Spitzenorganisation der Landkreise, dem Preußischen Landkreistage, für die Aufhebung des Auskreisungsrechtes geltend gemacht wurden und auch der preußischen Staatsregierung zur Begründung für die Aufhebungsbestimmung des Einführungsgesetzes dienten, müssen als gerechtfertigt anerkannt werden.

Nachdem nunmehr das Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes die Annahme der gesetzgebenden Körperschaften gefunden hat, sind der § 4 östl. KrO. und die entsprechenden Vorschriften der übrigen Kreisordnungen mit Wirkung für das ganze preußische Staatsgebiet aufgehoben. An die Stelle dieser Vorschriften tritt nunmehr der § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927, welcher aber hinsichtlich seines zweiten Halbsatzes infolge der Aufhebung der Auskreisungsbestimmungen gegenstandslos geworden ist. Nach dieser Bestimmung kann eine Veränderung der Grenzen eines Landkreises, was ja beim Ausscheiden einer kreisangehörigen Stadt regelmäßig zutrifft, nur durch Gesetz erfolgen. Voraussetzung hierbei ist, daß das Ausscheiden der kreisangehörigen Stadt aus Gründen des öffentlichen Wohles erforderlich ist. Nach der zweiten

Anweisung vom 25. 2. 1928[78]) zur Ausführung des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927 bedeutet dies, daß für Grenzveränderungen, oder wie im vorliegenden Fall für Auskreisungen, „nicht das subjektive Interesse des einzelnen, sondern das Interesse der Allgemeinheit maßgebend sein soll." Wenn auch die kreisangehörigen Städte nach der neuen Regelung nicht mehr einen subjektiven, nur durch eine bestimmte Einwohnerzahl begründeten Anspruch auf Ausscheiden aus dem Kreisverbande besitzen, so ist damit nicht ein für alle Mal jede Auskreisung ausgeschlossen worden. Vielmehr besteht auch jetzt für die kreisangehörigen Städte die rechtliche Möglichkeit, kreisfrei und selbständig zu werden. Allerdings erfolgt das Ausscheiden nunmehr nach anderen objektiven Gesichtspunkten, wobei die Entscheidung über die Notwendigkeit des Ausscheidens, da eine eindeutige Begriffsbestimmung des öffentlichen Wohles nicht gegeben ist, unter Berücksichtigung aller Verhältnisse des Einzelfalles und unter Abwägung der sich aus der Auskreisung für die Beteiligten ergebenden Vor- und Nachteile von den gesetzgebenden Körperschaften zu treffen ist. Gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 werden auch in diesem Falle die Vertretungskörperschaften der kreisangehörigen Stadt und der Kreisausschuß des beteiligten Landkreises zu hören sein. Auch bei der Aufhebung des Auskreisungsrechtes der kreisangehörigen Städte zeigt sich somit wie bei der Gewährung der Kompetenz-Kompetenz an die Landkreise das Bestreben des Gesetzgebers, die schon seit langer Zeit geforderte kommunale Verfassungs- und Verwaltungsreform nicht allein aus Zweckmäßigkeitsgründen, sondern vor allem auch unter einem sozialen Gesichtspunkt zu betreiben, indem bei den getroffenen Neuregelungen das Interesse der Allgemeinheit an einer geordneten Verwaltung und einheitlichen Versorgung aller Staatsbürger in den Vordergrund gestellt wird, demgegenüber mehr oder weniger berechtigte subjektive Interessen einzelner Gemeinwesen zurückzutreten haben.

[78]) Ministerialblatt, Sp. 199, Beilage zu Nr. 9, abgedruckt in v. Brauchitsch a. a. O. S. 738.

F. Abschließende Betrachtung über die rechtliche Stellung der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu den Landkreisen nach dem Einführungsgesetz vom 29. 7. 1929.

Wie schon hervorgehoben wurde, sollten die in dem Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929 vorgenommenen Aenderungen des Städte- und Kreisverfassungsrechts in gleicher Weise wie die früheren Abänderungsgesetze vor allem zur Vorbereitung der in Aussicht genommenen allgemeinen kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsreform dienen. Trotzdem sich das Einführungsgesetz auf die Neuregelung eines nur kleinen Gebietes des gesamten Kommunalrechts beschränkt, so ist es doch für das ländliche Gemeindeverfassungsrecht von besonderer Wichtigkeit gewesen und hatte, wie sich aus den vorstehenden Erörterungen ersehen läßt, einen wesentlichen Einfluß auf das bisherige Verhältnis der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte zu ihren Landkreisen gehabt. Aus dieser Neuregelung haben vor allem die Landkreise Vorteile erlangt. Ihre Stellung als Kreiskommunalverband ist durch das Einführungsgesetz gehoben und gefestigt worden. Wie die geschichtliche Darstellung zeigte, hatte sich der Landkreis aus einem zunächst rein staatlichen Verwaltungsbezirk zu einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft entwickelt. Während sich das Tätigkeitsfeld der Landkreise zur Zeit des Erlasses der Kreisordnung vom 13. 12. 1872 nur auf einzelne Angelegenheiten erstreckte, die wegen ihres mehr überörtlichen Charakters von den kreisangehörigen Gemeinwesen nicht oder nicht in dem Umfange erfüllt werden konnten, wobei der Landkreis, wenn er die betreffende Angelegenheit zur Durchführung bringen wollte, noch die besonderen Wünsche der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigen mußte, so hat sich heute der Aufgabenbereich der Landkreise ständig erweitert. Die Entscheidung, welche Angelegenheiten als Kreisangelegenheiten anzusehen sind, steht nunmehr in erster Linie dem Kreise zu, ohne daß er hierbei auf entgegenstehende subjektive Wünsche der Landgemeinden

und kreisangehörigen Städte besondere Rücksicht zu nehmen braucht, sofern das Wohl der Kreiseinwohner die Durchführung der Angelegenheit durch den Kreis notwendig macht. Auch nach außen hin ist der Landkreis durch das Einführungsgesetz als kommunale Einheit anerkannt worden, wie es bisher schon bei jeder Ortsgemeinde der Fall war. Denn Gebietsveränderungen der Landkreise durch Eingemeindungen oder Auskreisungen können jetzt nur im Gesetzeswege erfolgen. Demgegenüber sind die kreisangehörigen Gemeinwesen in ihrem Selbstverwaltungsrecht durch die Neuregelung des Einführungsgesetzes erheblich eingeschränkt worden. Sie besitzen nicht mehr das unumschränkte Recht, jede beliebige Selbstverwaltungsangelegenheit in ihren Wirkungskreis einzubeziehen, vielmehr sind sie, insbesondere bei der Uebernahme von Selbstverwaltungsangelegenheiten mit vorwiegend überörtlichem Charakter immer der Gefahr ausgesetzt, daß der Landkreis ihnen diese Aufgabe entzieht und in seine eigene Verwaltung übernimmt. Die nach dem früheren Rechtszustande hinsichtlich des Selbstverwaltungsrechts gleichberechtigte Stellung der Landgemeinden und kreisangehörigen Städte mit den Kreiskommunalverbänden ist durch die den Landkreisen gewährte Kompetenz-Kompetenz aufgehoben worden. Ein Beweis dafür, daß die durch das Einführungsgesetz herbeigeführte Neuordnung des Kreisverfassungsrechts auch künftighin erhalten bleiben soll, ist der von dem preußischen Innenministerium zum Beginn dieses Jahres herausgegebene Referentenentwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung. Nach diesem Entwurf, der gleichzeitig auch Vorschriften über ein Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung enthält, soll das ganze kommunale Verfassungs- und Verwaltungsrecht in Preußen von Grund auf neu geregelt werden und damit die schon seit längerer Zeit in Aussicht gestellte allgemeine kommunale Verfassungs- und Verwaltungsreform zu Ende geführt werden. Dieser Entwurf ist für die vorliegende Arbeit noch insofern von Belang, als durch ihn die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten für alle kommunalen Gebietskörperschaften gesetzlich festgelegt werden soll. Ferner wird hier zum ersten Male auch eine Definition des Begriffs der kommunalen Selbstverwaltung gegeben und der Inhalt des

Selbstverwaltungsrechts näher bestimmt. Schließlich ist noch bemerkenswert, daß die Vorschriften des Einführungsgesetzes zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929 über die Kompetenz-Kompetenz der Landkreise in den Entwurf des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung unverändert übernommen worden sind, woraus sich schließen läßt, daß eine Aufhebung der Kompetenz-Kompetenz der Landkreise, wie sie von den kommunalen Spitzenverbänden der kreisangehörigen Gemeinwesen gefordert wird, nicht beabsichtigt ist. Eine eingehendere Darstellung der durch den Referentenentwurf beabsichtigten, sehr bedeutsamen Aenderungen des Gemeindeverfassungsrechts dürfte über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen und kann daher unterbleiben. Das Problem des rechtlichen Verhältnisses von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zueinander hat durch das Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929 eine Lösung erfahren, die für eine gedeihliche Selbstverwaltungstätigkeit im Interesse aller Kreiseinwohner Gewähr bieten kann.

Mein Lebenslauf.

Ich bin am 9. Oktober 1904 als Sohn des Generalsekretärs der Handwerkskammer Bruno Fiedler und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Menke in Posen geboren. In Posen besuchte ich zunächst die drei unteren Klassen der Städtischen Mittelschule, um im April 1914 in die Sexta des humanistischen Auguste-Viktoria-Gymnasiums einzutreten. Nach der Uebersiedlung meiner Eltern von Posen nach Schneidemühl setzte ich im Jahre 1920 meine Schulausbildung an dem staatlichen Gymnasium in Schneidemühl fort und bestand dort am 6. März 1925 meine Reifeprüfung. Darauf widmete ich mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften zunächst an der Universität in Königsberg i. Pr., sodann vom Wintersemester 1925/26 ab an der Universität in Breslau. Am 6. Juni 1929 bestand ich in Breslau das erste juristische Staatsexamen und am 18. Juli desselben Jahres die mündliche Doktorprüfung. Seit dem 1. August 1929 bin ich als wissenschaftlicher Hilfsarbeiter bei der Handwerkskammer der Provinz Grenzmark Posen-Westpreußen zu Schneidemühl tätig.

Mein Lebenslauf.

Ich bin am 9. Oktober [illegible] als Sohn des [illegible] Bruno [illegible] und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Menke in Posen geboren. In Posen besuchte ich zunächst die drei unteren Klassen der städtischen Mittelschule, um im April 1913 in die Sexta des humanistischen [illegible] Gymnasiums einzutreten. Nach der Übersiedelung meiner Eltern von Posen nach Schneidemühl legte ich im Herbst 1923 meine Schlussprüfung an dem staatlichen Gymnasium in Schneidemühl ab [illegible]